

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**APROXIMACION AL CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE
POBREZA EXTREMA**

LUZ ADRIANA CARDONA JIMENEZ

Itajaí-SC, fevereiro de 2020

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

APROXIMACION AL CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE POBREZA EXTREMA

ADRIANA CARDONA JIMENEZ LUZ

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Clovis Demarchi
Coorientador: Professor Doutor Milton César Jiménez Ramírez

Itajaí-SC, fevereiro de 2020

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, fevereiro de 2020

Adriana Cardona Jimenez Luz
Mestranda

PÁGINA DE APROVAÇÃO

Conforme Ata da Banca de defesa de mestrado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica - PPCJ/UNIVALI, em 13 de fevereiro de 2020, às 12 horas (horário de Brasília), a mestranda, **Luz Adriana Cardona Jimenez** fez a apresentação e defesa da dissertação, sob o título “Aproximacion al concepto constitucional de pobreza extrema”.

A banca examinadora foi composta pelos seguintes professores: Doutor Clovis Demarchi (orientador), (UNIVALI), Doutor Milton César Jimenez Ramirez (Universidade de Caldas/Colômbia) como coorientador, Doutora Carla Piffer (UNIVALI) como membro e Doutor Paulo Bernado Arboleda Ramirez (Universidade de Caldas/Colômbia) como membro.

Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da banca, a dissertação foi aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente

Itajaí, 28 de fevereiro de 2020.



PROF. DR. PAULO MÁRCIO CRUZ
Coordenador do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*
em Ciência Jurídica - PPCJ/UNIVALI

SUMÁRIO

RESUMEN	VIII
RESUMO.....	IX
INTRODUCCION.....	10
Capítulo 1	13
LA POBREZA EXTREMA EN EL DERECHO COMPARADO	13
1.1 POBREZA Y POBREZA EXTREMA. ESFUERZOS INTERNACIONALES PARA COMBATIRLA	15
1.2 POBREZA EXTREMA EN LA INDIA	20
1.2.1 Política social.	22
1.2.2 Índice de desarrollo humano en India.	25
1.3 POBREZA EXTREMA EN ETIOPIÁ	25
1.3.1 Política social	27
1.3.2 Índice de desarrollo humano en Etiopia.....	28
1.4 POBREZA EXTREMA EN BOLIVIA.	29
1.4.1 Política social	30
1.4.2 Índice de desarrollo humano en Bolivia.....	35
1.5 POBREZA EXTREMA EN BRASIL	36
1.5.1 Política social	38
1.5.2 Índice de Desarrollo Humano en Brasil.....	42
1.6 POBREZA EXTREMA EN COLOMBIA	42
1.6.1 Empleo	43
1.6.2 Métodos directos e indirectos de medición de la pobreza.	50
1.6.3 Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).	51
1.6.4 Líneas de pobreza y Pobreza extrema en Colombia.	54
1.6.5 Política Social	56
1.6.6 Índice de desarrollo humano en Colombia	58
1.7 CONCLUSIONES	59
Capítulo 2	65
BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y POBREZA EXTREMA	65
2.1 EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN COLOMBIA	66
2.2 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS RELACIONADOS CON LA POBREZA	70
2.3 CONCLUSIONES	80
Capítulo 3	85

ANÁLISIS A ALGUNOS PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN TORNO A LA POBREZA EXTREMA..... 85

3.1 CONSTRUCCIÓN Y ANÁLISIS DE LÍNEAS JURISPRUDENCIALES.	87
3.2 LÍNEA JURISPRUDENCIAL: “CONCEPCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN LA CORTE CONSTITUCIONAL”	90
3.2.1 Quinquenio nº 1 - Años 1997-2002.....	95
3.2.2 Quinquenio nº 2 - Años 2005-2013.....	102
3.3 LA POBREZA EXTREMA EN LA CORTE CONSTITUCIONAL EN EL PERIODO 2014-2018	103
3.3.1 Quinquenio no 3 - Años 2014-2018.....	113
3.4 BALANCE CONSTITUCIONAL	113
Capítulo 4.....	118

POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS CON LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN COLOMBIA..... 118

4.1 CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	120
4.2 APROXIMACIÓN AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO	124
4.2.1 Desarrollo histórico.....	124
4.2.2 El Estado Liberal o Estado de derecho	124
4.2.3 El Estado benefactor.....	126
4.2.4 Surgimiento del Estado Social de Derecho	127
4.3 RELACIÓN ENTRE EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	129
4.4 ELEMENTOS ESENCIALES DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO	132
4.4.1 Dignidad humana	132
4.4.2 Principio de solidaridad	135
4.4.3 La democracia	137
4.4.4 La moral	140
4.5 POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS A COMBATIR LA POBREZA Y POBREZA EXTREMA	143
4.5.1 Subdirección general para la superación de la pobreza.....	144
4.5.2 Subdirección general de programas y proyectos.	145
4.5.3 Grupo de Enfoque Diferencial (GED).....	146
4.6 PROGRAMA “FAMILIAS EN ACCIÓN”	146
4.7 PROGRAMA “COLOMBIA MAYOR”	149
4.8 MODALIDADES DEL SUBSIDIO	150
4.9 CONCLUSIONES	152
Capítulo 5.....	163

APROXIMACIÓN AL CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE POBREZA EXTREMA.....	163
5.1 REPASO CONTEXTUAL POR LAS CONCLUSIONES PRELIMINARES OBTENIDAS	164
5.2 ÍTEM FINAL: RECOMENDACIONES	181
5.2.1 Desigualdad social y económica	181
5.2.2 Rediseño de los instrumentos para medir la pobreza	184
5.2.3 Menos subsidios más oportunidades.	185
5.2.4 No buscarle defectos a lo que no lo tiene. Acción de Tutela: mecanismo de protección de derechos.....	185
5.2.5 Mayor focalización de las personas que viven en situación de pobreza extrema.....	187
5.2.6 Fortalecimiento del elemento tributario.	188
5.2.7 Fortalecimiento de Asociaciones civiles y protección eficaz a defensores de derechos humanos.	190
5.2.8 Renta Mínima.	191
CONSIDERACIONES FINALES	194
REFERENCIA DE LAS FUENTES CITADAS	199

RESUMEN

Esta investigación surge de la necesidad de saber si el Estado Colombiano, a través de sus instituciones y/o ramas del poder público, especialmente la Corte Constitucional, ha definido y estructurado los elementos de la pobreza extrema. Debe tenerse en cuenta que la pobreza extrema es un problema relacionado con los derechos humanos, en tanto negación de reales oportunidades para la determinación y ejecución de un proyecto de vida. En ese sentido se analizarán diferentes posturas propuestas por autores e investigadores que se han dedicado a estudiar sus causas y consecuencias. De ahí que se considere que la pobreza es un problema de orden mundial, por lo cual se constituye su superación como un propósito de orden internacional y local, dependiendo las singularidades de cada país. Este trabajo se desarrolla en cinco capítulos, en el primer capítulo se realizará un análisis de derecho comparado entre cinco países siendo ellos: India, Etiopía, Bolivia, Brasil y Colombia, tendiente a establecer las principales causas de los elevados índices de pobreza que presentan y las acciones adelantadas por los gobiernos para su superación. Interesa verificar si existen o no diferencias y semejanzas en los problemas sociales a partir de los cuales se genera la pobreza en estos países. En el segundo capítulo, a partir del bloque de constitucionalidad en Colombia, se pretende identificar, aquellas normas de derecho internacional que ostentan fuerza constitucional en el ordenamiento jurídico colombiano que tienen relación con la pobreza y la pobreza extrema, ya sea de forma directa o indirecta. Esta última se refiere a los compromisos pactados por los Estados, en clave de derechos humanos, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Una vez identificados estos mandatos con valor jurídico vinculante en Colombia se analizará qué tanto se han cumplido, y en qué áreas se deben implementar mayores esfuerzos, se estudiarán los deberes del Estado en torno a la implementación de programas o toma de decisiones para combatir esta problemática. En el tercer capítulo se establecerá el precedente constitucional en materia de pobreza extrema, para ello se realizará un análisis de sentencias proferidas por la Corte Constitucional desde el año 1992 hasta el año 2018, construyendo una línea jurisprudencial. Con el fin de verificar si la Corte Constitucional colombiana ha definido o no el término pobreza extrema. El cuarto capítulo tiene por objeto el estudio de las llamadas políticas públicas referentes a la superación de la pobreza extrema en Colombia y su relación con el Estado Social de Derecho. Para ello se realizará un acercamiento a la definición e importancia de las políticas públicas, se analizarán los valores orientadores del Estado Social de Derecho (dignidad humana, solidaridad, democracia, moral). En el quinto y último capítulo, se presentará un balance constitucional a partir de los resultados obtenidos en los capítulos precedentes, y se realizará la aproximación al concepto de pobreza extrema propiamente dicho, por medio de la definición de algunos lineamientos que optimicen la garantía de los derechos de la población que se encuentra en esta situación. La finalidad de este ejercicio de exponer una definición al concepto de “pobreza extrema” va encaminada a realizar un aporte desde la academia que propenda a mejorar la focalización de las personas que padecen dicha problemática, con miras a que sean destinatarios de políticas públicas que procuren mejorar sus condiciones de vida y a la materialización y garantía de sus derechos fundamentales.

RESUMO

Esta investigação decorre da necessidade de saber se o Estado colombiano, através de suas instituições e/ou ramos do poder público, especialmente o Tribunal Constitucional, definiu e estruturou os elementos da pobreza extrema. Deve-se levar em conta que a pobreza extrema é um problema relacionado aos direitos humanos, como uma negação de oportunidades reais para a determinação e execução de um projeto de vida. Nesse sentido, serão analisadas diferentes posições propostas por autores e pesquisadores que estudaram suas causas e consequências. Portanto, considera-se que a pobreza é um problema mundial, razão pela qual sua superação se constitui como um objetivo de ordem internacional e local, dependendo das singularidades de cada país. Este trabalho é desenvolvido em cinco capítulos, no primeiro capítulo será realizada uma análise da lei comparada entre cinco países, sendo eles: Índia, Etiópia, Bolívia, Brasil e Colômbia, tendendo a estabelecer as principais causas das altas taxas de pobreza que apresentam e as ações promovidas pelos governos para superá-las. É interessante verificar se existem ou não diferenças e semelhanças nos problemas sociais dos quais a pobreza é gerada nesses países. No segundo capítulo, do bloco de constitucionalidade na Colômbia, pretende-se identificar aquelas normas de direito internacional que têm força constitucional no sistema jurídico colombiano relacionadas à pobreza e à pobreza extrema, direta ou indiretamente. Este último refere-se aos compromissos assumidos pelos Estados, em termos de direitos humanos, para melhorar a qualidade de vida de seus habitantes. Uma vez identificados esses mandatos com valor legal vinculativo na Colômbia, será analisado quanto eles foram cumpridos e em quais áreas maiores esforços devem ser implementados, serão estudadas as obrigações do Estado em relação à implementação de programas ou tomada de decisão para combater esse problema. No terceiro capítulo, será estabelecido o precedente constitucional no campo da pobreza extrema; para esse fim, será realizada uma análise das sentenças proferidas pelo Tribunal Constitucional de 1992 a 2018, construindo uma linha jurisprudencial. Para verificar se o Tribunal Constitucional da Colômbia definiu ou não o termo pobreza extrema. O quarto capítulo tem como objetivo estudar as chamadas políticas públicas relativas à superação da pobreza extrema na Colômbia e sua relação com o Estado de Direito Social. Para isso, será realizada uma abordagem da definição e importância das políticas públicas, analisados os valores norteadores do Estado de Direito Social (dignidade humana, solidariedade, democracia, moral). No quinto, será apresentado um equilíbrio constitucional com base nos resultados obtidos nos capítulos anteriores, e será feita uma aproximação ao próprio conceito de pobreza extrema, através da definição de algumas diretrizes que otimizem a garantia de direitos da população que está nessa situação. O objetivo deste exercício de expor uma definição ao conceito de “pobreza extrema” visa contribuir com a academia que tende a melhorar o direcionamento das pessoas que sofrem com esse problema, com vistas a ser receptoras de políticas públicas que buscam melhorar suas condições de vida e a materialização e garantia de seus direitos fundamentais.