

Bogotá, 8 de noviembre de 2022

Honorables Magistrados

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Sala de Selección Número Once

Corte Constitucional

E. S. D

Asunto: Solicitud ciudadana de revisión del expediente T-8.999.682, correspondiente a la acción de tutela interpuesta por Luz Marina Mosquera y otras, en contra de la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Cuestiones constitucionalmente relevantes: El error de exclusión en las políticas públicas que vulneran el derecho a la igualdad; la obligación de transparencia activa por parte de las entidades públicas; y la feminización de la pobreza.

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Vivian Newman Pont, Diana Guarnizo Peralta, Lucía Ramírez Bolívar, Fabián Mendoza Pulido, Mariana Matamoros Cardenas, Cristina Annear Camero y Sindy Castro Herrera, respectivamente directora e investigadoras (es) del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), le solicitamos a la Sala de Selección Número Once de la Corte Constitucional la selección del expediente T-8.999.682, para surtir el trámite de revisión.

En este proceso de tutela, se discute la vulneración de los derechos fundamentales a la vida digna (art. 11, C.P.), el mínimo vital (art. 2, 53, C.P.), la salud (art. 49, C.P.), la seguridad alimentaria (art. 2, 44, 49, C.P.), la vivienda (art. 51, C.P.), la información (art. 20, C.P.) y la igualdad (art. 13, C.P.), por la falta de inclusión de las accionantes como beneficiarias del Programa Ingreso Solidario (en adelante PIS).

Para sustentar la presente solicitud, este escrito se dividirá en tres partes. En la primera, exponemos los hechos que dan origen a la acción de tutela y las decisiones judiciales que se han dictado en este proceso. En la segunda parte, señalamos los criterios por los cuales la Corte Constitucional debe seleccionar el proceso de la referencia: dos asuntos novedosos (criterio objetivo de selección) y la necesidad de materializar un enfoque diferencial (criterio subjetivo de selección).

El primer asunto novedoso radica en que es necesario analizar los mecanismos de inclusión y exclusión de hogares pobres o vulnerables del Programa Ingreso Solidario y sus

implicaciones en la garantía de los derechos de la población beneficiaria, tema sobre el cual no se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional. El segundo asunto novedoso trata sobre la necesidad de transparencia activa de las entidades del Estado en torno a los criterios de inclusión de beneficiarios respecto de sus políticas públicas, es decir sobre la información que las autoridades deben dar a la ciudadanía incluida en políticas públicas, bajo su propia iniciativa y sin necesidad de petición previa. Lo anterior, pues la Corte sólo se ha pronunciado sobre la transparencia pasiva de las entidades y el acceso a la información a través de derechos de petición.

El tercer aspecto es la necesidad de materializar un enfoque diferencial (criterio subjetivo de selección) en la protección de los derechos fundamentales de mujeres migrantes y trabajadoras domésticas, a partir del análisis de los impactos de la feminización de la pobreza y de la calidad de sujetos de especial protección constitucional de las accionantes.

Finalmente, en la tercera parte solicitamos a la Sala de Selección que tenga en cuenta nuestras razones y seleccione el proceso de la referencia.

1. CONTEXTO FÁCTICO DEL CASO

Las 24 accionantes son mujeres que están en condiciones de vulnerabilidad al ser madres cabeza de hogar, tener a cargo a más de una persona y sufrir situaciones de inseguridad económica extrema como mujeres migrantes y trabajadoras domésticas. En la mayoría de los casos, viven con personas adultas mayores, personas con discapacidad, niños y niñas menores de 5 años, o personas con enfermedades crónicas.

Debido a los impactos económicos producidos por la pandemia, su sostenimiento y el de sus familias está en riesgo. Muchas de ellas corren el peligro de ser desalojadas, sufrir cortes en el suministro de los servicios públicos e, incluso, afectaciones en su salud por la mala alimentación que durante meses han soportado con ocasión de la falta de recursos, pues todas se encuentran sin un empleo estable y formal.

A pesar de esta condición de vulnerabilidad, estas mujeres no han sido incluidas como beneficiarias del Programa Ingreso Solidario (PIS) por parte del Gobierno nacional, a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). Además, no fueron informadas de las razones por las cuales no son beneficiarias de dicho programa, pues los canales de información institucionales de las entidades accionadas no brindaron la información clara y suficiente sobre la manera en la que se seleccionaron a las beneficiarias. De manera que no existe certeza acerca de si la selección de beneficiarios del PIS se adelantó respetando las garantías de igualdad y no discriminación. Este caso, por ende, es importante no solo por el impacto a los derechos de las 24 accionantes, sino del resto de la población colombiana que puede estar pasando por la misma situación.

Las condiciones de vida de las accionantes, quienes pertenecen a hogares pobres y vulnerables, se vio agravada por el impacto de la pandemia. El DANE ha reportado que alrededor del 42,1% de las personas en el país considera que su situación económica

empeoró en el último año¹. Además, el 75,9% de las personas no contó con posibilidades de ahorro, y el 11,6% de las personas ni siquiera tuvo ingresos². La situación fue de tal magnitud que en todas las cabeceras municipales del país hubo una reducción en el número de familias que podían consumir 3 comidas al día. Por ejemplo, Bogotá en donde el 90% de personas, antes del inicio de la pandemia, consumían 3 comidas al día, se ha reducido a un 69,8%, en septiembre de 2022³. La situación es peor en otras ciudades como Neiva y Medellín, donde antes de la pandemia más del 94% de las personas podían acceder a 3 comidas diarias, pero ahora la cifra se redujo a 71,3% y 73,7% respectivamente⁴. En ese sentido, es importante señalar que las accionantes del proceso de tutela viven en Medellín, Apartadó, Neiva, Cali, Urabá, y Bogotá.

A pesar de que la pandemia y las medidas de confinamiento han acabado, sus impactos económicos continúan e incluso se habla de una posible recesión económica producto de la misma, que afectaría con mayor severidad a la población más vulnerable⁵. De acuerdo con el DANE⁶, para el año 2021, el índice de pobreza monetaria⁷ se ubicó en 39,3%, en otras palabras, hay 19,6 millones de colombianos (2,1 millones de personas más frente al 2019) que no tienen suficientes ingresos para suplir sus necesidades básicas, pues cuentan con un ingreso de \$354.031 mensuales. A ellos se les suma 6,1 millones de personas (1,4 millones más en comparación con el periodo pre pandemia) que viven en pobreza monetaria extrema, pues apenas cuentan con un ingreso mensual de \$161.099. En este contexto, la incidencia de pobreza monetaria en las mujeres jefes de hogar, durante el 2021, fue del 42,9%, frente al 37% de los hombres jefes de hogar. Por otro lado, la pobreza multidimensional⁸ en los migrantes venezolanos fue de 42,6%, lo que representa un poco más de 1 millón de los 2,5 millones de venezolanos que Migración Colombia ha reportado en el país.

A esta situación de pobreza, se le suma la tasa de desempleo⁹, que para septiembre de 2022, fue del 10,7% del total nacional. Lo que afecta especialmente a las mujeres, pues su tasa de desempleo fue de 13,3%, 4,5 puntos porcentuales por encima de la tasa de los hombres. En este contexto, la situación es aún más precaria para la población migrante venezolana, pues de acuerdo con estimaciones del DANE, su tasa total de desempleo es del 21,9%, para las mujeres migrantes la tasa se estima en un 19,2%, mientras que para los hombres es de apenas

¹ DANE. “Presentación Pulso Social septiembre de 2022”. Septiembre de 2021 a septiembre de 2022, 2022. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/encuesta-pulso-social>

² *Ibid.*

³ Cifras de DANE. “Presentación Pulso Social septiembre de 2022”, 2022, Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/encuesta-pulso-social>

⁴ *Ibid.*

⁵ DANE. Los impactos económicos de la pandemia y los nuevos riesgos para la recuperación. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/publication/wdr2022/brief/chapter-1-introduction-the-economic-impacts-of-the-covid-19-crisis>

⁶ DANE. Estadísticas DANE pobreza monetaria . Disponible en:

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Presentacion-pobreza-monetaria_2021.pdf

⁷ La incidencia de pobreza monetaria es definida por el Dane, como la identificación de colombianos pobres de manera indirecta a través de la comparación del ingreso por persona y el costo monetario de adquirir una canasta de bienes alimentarios y no alimentarios, a través de un umbral de pesos mínimo.

⁸ El índice de pobreza multidimensional señala que una persona se encuentra en situación de pobreza cuando presenta dos o más carencias de diferentes dimensiones: i) condiciones educativas, ii) condiciones de la niñez y juventud, iii) salud, iv) trabajo y v) condiciones de la vivienda y servicios públicos domiciliarios. Este índice no incluye el ingreso. Debido a que no existe información de pobreza monetaria para migrantes utilizamos este otro indicador.

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional->

⁹ DANE. Estadísticas DANE empleo. Disponible en:

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/pres_empleo_sep_22.pdf

el 7,6%. Además, según un informe del Banco Mundial¹⁰ la mayor inseguridad alimentaria de los hogares migrantes puede explicarse por las brechas de acceso al empleo que enfrentan especialmente las mujeres. Esto se complementa con el estudio de necesidades humanitarias¹¹ de 2022, que indica que 7,3 millones de colombianos requieren asistencia alimentaria este año, de los cuales 51% son mujeres, y que a julio de 2021 había 1,1 millones de migrantes venezolanos en el país en situación de inseguridad alimentaria.

El anterior resumen de las condiciones laborales, económicas y sociales evidencian la necesidad de que el Gobierno y las demás autoridades competentes, generen los remedios específicos para controlar los efectos de los impactos económicos provocados por la pandemia. Una de estas medidas fue la creación del PIS. Al respecto, el DPS registró un incremento en su cobertura pasando de 3 millones (pandemia) a 4 millones 85 mil hogares beneficiarios (abril de 2022) en el programa. Este incremento se logró a través de la metodología del Sisben IV. Según DNP, la nueva metodología ha permitido un crecimiento en el registro de personas de un 24% entre 2021 y 2022 (a marzo de este año se contaba con un registro de 29,1 millones de personas). Sin embargo, el SISBEN IV no ha sido terminado, de manera que la información con la cual se ha aumentado el registro de los hogares en el PIS está incompleta. Además, no se han puesto en marcha otro tipo de mecanismo que complete la información del SISBEN IV lo que puede generar errores de exclusión¹². Lo anterior, debido a: no encontrarse en el sistema del SISBEN IV; ya sea por no estar evaluadas o por estar evaluadas dentro del SISBEN del 2017; o porque la base maestra tiene fallas para la clasificación de los hogares como vulnerables y no permite el cumplimiento de la política, pues su última actualización es de marzo de 2020, previa a la primera ola de la pandemia en Colombia.

En suma, las 24 accionantes del proceso de referencia están siendo gravemente afectadas por la crisis económica derivada de la pandemia, cumplían los requisitos para ser beneficiarias y sin embargo, no fueron incluidas en el PIS. Se trata de mujeres migrantes y trabajadoras domésticas que ejercen acciones de cuidado en sus hogares y que vivieron los impactos económicos generados por el COVID-19 sin ningún sustento económico al no ser incluidas en el PIS. La situación de los hogares pobres y vulnerables se ve agravada por el desempleo, el aumento de la pobreza multidimensional, la afectación a la alimentación diaria y su impacto desproporcionado en los derechos fundamentales de las poblaciones a las que las accionantes pertenecen.

1.1. La tutela y la decisiones de primera y segunda instancia

¹⁰ Banco de la republica. Inseguridad alimentaria. Disponible en: <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10321/12.%20Inseguridad%20alimentaria%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20migrante%20venezolana%20durante%20el%20confinamiento%20ante%20el%20Covid-19.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹¹ Naciones Unidas. Panorama de las necesidades humanitarias- Colombia. Disponible en: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/colombia_hno_2022_es.pdf

¹² Esto ocurre cuando en la implementación de cada uno de los niveles de identificación y selección de beneficiarios de un programa se excluye a personas que son beneficiarias del mismo. Ver: **De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina**. Magdalena Sepulveda. CEPAL. Disponible en : https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/35912/S2014131_es.pdf

En el marco del presente proceso, 24 mujeres interpusieron una acción de tutela en contra de la Presidencia de la República, el DNP y el DPS para la protección de sus derechos fundamentales a la vida digna (art. 1, C.P.), el mínimo vital (art. 2, 53, C.P.), la salud (art. 49, C.P.), la seguridad alimentaria (art. 2, 44, 49, C.P.), la vivienda digna (art. 51, C.P.), la información (art. 20 y 74, C.P.) y la igualdad (art. 13, C.P.) vulnerados por la falta de inclusión como beneficiarias del PIS.

En primer lugar, las accionantes se enfocaron en la falta de publicidad de todos los requisitos de inclusión o exclusión de hogares en el PIS. En segundo lugar, identificaron barreras adicionales para ser parte del PIS, a pesar de cumplir con los criterios de inclusión que, con mucha dificultad y luego del paso del tiempo, habían logrado identificar. Además, hicieron referencia al posible problema del acceso a los pagos del programa en caso de ser incluidas.

En sentencia de primera instancia del 30 de octubre de 2020 proferida por el Juzgado Sexto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento se negó el amparo de los derechos de las accionantes al considerar que se encontraban justificadas las razones de la exclusión en el programa. Las accionantes presentaron impugnación señalando que, contrario a lo concluido por el *a quo*, las respuestas entregadas por el DPS a los derechos de petición que ellas habían presentado, sólo confirmaron la vulneración de sus derechos fundamentales.

En particular, argumentaron que persistía la vulneración de su derecho a la igualdad material, dado que el Estado debía hacer una priorización de los hogares conformados por sujetos de especial protección constitucional. Además, justificaron la necesidad de actualización de la base de datos de población pobre y vulnerable para garantizar que la selección de sus beneficiarios cumpliera con la cláusula constitucional de igualdad y no discriminación.

En sentencia de segunda instancia del 22 de enero de 2021, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal, confirmó el fallo de primera instancia. De acuerdo con el Tribunal, las accionantes no agotaron los mecanismos ordinarios para lograr el amparo de su pretensión; la tutela es improcedente para modificar los criterios de focalización y priorización de los hogares potencialmente beneficiarios del PIS, así como a la apropiación de recursos para la inclusión de nuevos favorecidos; y respecto del derecho a la igualdad, sostuvo que no fue acreditado otro hogar no beneficiado por el programa debido a las mismas razones de las accionantes, de manera que no se podría concluir que las mismas hayan sido excluidas de forma injustificada.

2. RAZONES PARA SELECCIONAR EL CASO A LA LUZ DE LOS CRITERIOS DEL ARTÍCULO 52 DEL REGLAMENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

En el artículo 52 del Acuerdo 02 de 2015¹³, la Corte Constitucional estableció una serie de criterios orientadores para la selección de los fallos de tutela que serán objeto de eventual revisión, y que se dividen en objetivos, subjetivos y complementarios.

¹³ Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional.

En el presente apartado demostraremos el cumplimiento de dos criterios. El primero es el criterio objetivo de seleccionar un *asunto novedoso*, que se subdivide en dos temas: (i) la falta de transparencia activa para dar a conocer, por iniciativa estatal y sin petición previa, los criterios de selección de una política pública a los beneficiarios y a la sociedad en general, y (ii) la necesidad de analizar el mecanismo de inclusión y exclusión de hogares pobres o vulnerables del PIS, pues los errores de exclusión vulneran los derechos de poblaciones que son sujetos de especial protección constitucional, como en el caso de las accionantes. El segundo criterio es el subjetivo ante la *necesidad de materializar un enfoque diferencial*. En este caso se trata de la protección de los derechos fundamentales de mujeres migrantes y trabajadoras domésticas, que al momento del inicio de la pandemia perdieron los ingresos mediante los cuales se sostenían, junto con sus familias, y que a pesar de esta situación no fueron incluidas como beneficiarias del PIS.

Es importante destacar que, de acuerdo con el Parágrafo del artículo 52 del Acuerdo 02 de 2015, la Corte Constitucional debe tener en cuenta para la selección, la relevancia constitucional del asunto, particularmente, tratándose de casos de contenido económico, como el tratado en el expediente del proceso de referencia.

2.1. Criterio objetivo. Asunto novedoso: La obligación de transparencia activa por parte de las entidades públicas de dar a conocer los criterios de selección de una política pública a los beneficiarios y la sociedad en general

El primer asunto novedoso del expediente de referencia es el derecho a conocer plenamente los criterios de inclusión y exclusión de una política pública por parte de los beneficiarios y la sociedad en general sin necesidad de hacer una petición expresa y esperar su respuesta individualizada.

Debido a su relevancia para el funcionamiento de los sistemas democráticos, el derecho de acceso a la información pública promueve: i) evaluar el funcionamiento del Estado y la gestión pública, para controlar y prevenir la corrupción¹⁴; ii) crear las condiciones para “participar en asuntos públicos a través del ejercicio informado de los derechos”¹⁵; y iii) garantizar la realización de otros derechos humanos¹⁶. **Este derecho es también uno instrumental, pues sólo a través de su adecuada implementación las personas pueden saber cuáles son sus derechos y qué mecanismos existen para protegerlos**¹⁷

En el marco de la información relativa a la ejecución de políticas públicas, la Corte¹⁸ ha reconocido el valor que tiene el derecho de acceso a la información pública como derecho instrumental para la realización de otros derechos fundamentales, pues permite acceder a

¹⁴ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 76 y 78.

¹⁵ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. 2010, párr. 4. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

¹⁶ CIDH. Informe Anual 2008. *Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. 2008, párr. 147. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

¹⁷ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. 2010, párr. 5.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-828 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

datos o documentos necesarios para su satisfacción y conocer las condiciones de su ejercicio. Así, en sentencia T-828 de 2014 la Corte resolvió amparar el derecho de petición y de acceso a la información de un hombre que solicitó a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas informar quiénes recibieron la reparación administrativa por el fallecimiento de sus hijos. De este mismo modo, en sentencia T-608 de 2013 amparó el derecho de petición y de acceso a la información pública de una madre, debido a la negación por parte de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas de suministrar las razones por las cuales su hijo no fue reconocido como víctima del conflicto armado.

A pesar de lo anterior, no existe jurisprudencia constitucional acerca del derecho a acceder a la información por parte de la ciudadanía que tiene un claro interés de beneficiarse de una política pública para evitar que se empleen dichos programas con criterios excluyentes. En particular, no se ha desarrollado jurisprudencialmente la obligación de transparencia activa¹⁹ de las entidades públicas consistente en divulgar de forma proactiva, o por su propia iniciativa y sin necesidad de petición previa, la información pública correspondiente a las políticas que se llevan a cabo. La jurisprudencia existente se ha pronunciado mayoritariamente respecto de la faceta pasiva, en la que se ampara mayoritariamente el derecho de petición, según la cual es obligación de la entidad dar respuesta de manera oportuna y veraz a las solicitudes de acceso a la información presentadas por la ciudadanía.

Al respecto, la Ley 1712 de 2014 establece ciertos principios rectores de suma importancia para la transparencia estatal. El artículo 2 establece el *principio de máxima publicidad*, según el cual toda la información “*es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal*”. El artículo 3° señala el *principio de calidad de la información*, que se refiere a la obligación de todos los sujetos obligados de entregar información completa, oportuna, veraz y en formatos accesibles, reutilizables y procesables. Y la información que deben suministrar debe encontrarse en constante actualización. Por último, el mismo artículo 3° dispone el *principio de divulgación proactiva de la información* que establece el deber “*de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible*”²⁰. Según este principio, la divulgación debe hacerse de manera comprensible y de forma constante y rutinaria, sin necesidad de solicitud previa. Y señala que el uso de un lenguaje técnico, especializado y complejo, así como requisitos de difícil comprensión en una política pública para personas vulnerables no se encuentra en armonía con este deber.

Con base en estos principios, el caso sometido a selección de la Corte muestra que los criterios para excluir a las accionantes del PIS no cumplen con los estándares de transparencia previstos en la Ley 1712 de 2014, y que desarrollan el derecho al acceso a la información previsto en los artículos 74 y 20 de la Constitución, en particular, en cuanto a la faceta de transparencia activa corresponde. El cambio constante de criterios, la evolución del PIS mismo por la dinámica de la pandemia y la complejidad intrínseca del tema hacen que la información no sea *comprensible*. Así, no existe información disponible que permita saber

¹⁹ Congreso de la República. Ley 1212 de 2014 “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. Artículo 4.

²⁰ Congreso de la República. Ley 1212 de 2014 “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. Artículo 2.

cómo el DNP y el DPS ejercen sus competencias y realizan el cruce de las bases de datos para determinar las beneficiarias del programa.

Sumado a lo anterior, las respuestas del DNP y el DPS a las peticiones elevadas por las accionantes, sobre los requisitos de inclusión y exclusión de hogares al PIS, muestran ausencia de orden institucional y distribución de funciones para la respuesta adecuada. Se han recibido en total dieciséis respuestas del derecho de petición interpuesto por las accionantes el 21 de septiembre de 2020. A pesar de que podría considerarse que por el volumen de respuestas existe una profundidad de la información recibida, en realidad, la gran mayoría de las respuestas repite múltiples veces la misma información, lo que demuestra la falta de coordinación institucional en la respuesta. Entre las respuestas dadas se encuentran:

FECHA DE RTA	ENTIDAD QUE RESPONDE	RESPUESTA
23 octubre 2020	DPS	“Gestión de la petición E-2020-0007-216794”: Respuesta del derecho de petición con requisitos de inclusión y exclusión, así como el estudio de los casos de 15 accionantes que cuentan con puntaje de SISBÉN III mayor a 30.
28 octubre 2020	PIS	“Gestión de la petición E-2020-0007-216792”: se remite copia a: Unidad para las Víctimas, Fondo de Solidaridad Pensional, Secretaría Distrital de Integración Social y Secretaría Distrital de Planeación.
28 octubre 2020	PIS	“Gestión de la petición E-2020-0007-216792”
28 octubre 2020	PIS	“Gestión de la petición E-2020-0007-216794”
17 noviembre 2020	Secretaría Planeación Bogotá	Invitación a mujeres en Bogotá a solicitar una visita en la Red Cades para ser incluidas en el programa Bogotá Solidaria.

Igualmente, los criterios de inclusión y de exclusión del PIS reportados por las entidades en las respuestas a los derechos de petición de las accionantes, no se encuentran ni en la página web del DNP y del DPS, ni en las normas que regulan el programa. En otras palabras, son una muestra de la falta de transparencia de la información, pues existe información que la ciudadanía no conoce y frente a la cual no puede hacer veeduría ni adelantar el ejercicio de sus derechos. Esta información específica sobre requisitos, criterios de inclusión o exclusión de hogares beneficiarios, entre otras informaciones relevantes, aún no ha sido publicada por las entidades.

2.2 Criterio objetivo. Asunto novedoso: La metodología de exclusión e inclusión de los beneficiarios del Programa Ingreso Solidario vulnera el derecho a la igualdad

El expediente que aquí se solicita seleccionar presenta un asunto novedoso de gran importancia: el amparo del derecho a la igualdad de las accionantes, que han sido excluidas por la metodología de inclusión y exclusión del PIS. Lo anterior, a pesar de que por sus condiciones socioeconómicas son parte de la población beneficiaria del programa.

La selección de la tutela no busca cuestionar la constitucionalidad del PIS en su diseño, punto que ya fue definido por la Corte Constitucional²¹, sino analizar la afectación del derecho a la igualdad en relación con la ejecución del programa, a partir de los criterios de inclusión y exclusión del mismo. Lo anterior, debido a los graves errores de exclusión que, al no cubrir a la población a la que está destinada la política según el artículo 1° del Decreto 518 de 2020, vulneran los derechos fundamentales de las accionantes.

La jurisprudencia constitucional se ha pronunciado sobre ciertos criterios mínimos que deben cumplir las políticas públicas que buscan garantizar derechos fundamentales. Sin embargo, la Corte Constitucional no se ha referido a casos en donde los mecanismos de inclusión y exclusión de los beneficiarios de dicha política atentan contra el derecho a la igualdad de las personas, que a pesar de hacer parte de la población beneficiaria son excluidas de la misma debido a los mecanismos de focalización utilizados.

La Corte Constitucional ha señalado la importancia de la información estadística, pública y desagregada que diagnostique las condiciones de sujetos de especial protección constitucional. En palabras de la Corte *“la exactitud de la información estadística es fundamental para el diseño de políticas públicas y programas sociales”*²². Sin embargo, no ha profundizado en las implicaciones de los errores de exclusión que se dan a partir del uso de ciertas metodologías de focalización que resultan violatorias del derecho a la igualdad de la población beneficiaria, que resulta excluida debido a la metodología utilizada. El SISBEN IV es una metodología que al día de hoy no está completa y falta, a la vez que falta un mecanismo adicional que complemente la información existente del SISBEN IV.

Igualmente, ha señalado tres condiciones que deben cumplir las políticas públicas: (i) que la política efectivamente exista²³; (ii) que la finalidad de la política pública sea garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales²⁴; y, (iii) que se garantice la participación efectiva de las personas afectadas en los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación²⁵. En ese sentido, la jurisprudencia ha establecido ciertos mínimos que deben cumplirse en su elaboración, implementación y evaluación²⁶. Entre ellos, que la política pública cuente con una cobertura suficiente, garantías de continuidad hacia el futuro, desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación, y seguimiento, y de diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna de posibles errores²⁷.

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-174 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²² Corte Constitucional, sentencia C-478 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt,

²³ Corte Constitucional. Sentencia T 442 de 2013. MP Jose Ignacio Pretel

²⁴ Corte Constitucional, sentencia T 442 de 2013. MP Jose Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002. MP Manuel José Cepeda Espinosa; Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013 MP María Victoria Calle Correa.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-351 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁷ Corte Constitucional, autos 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 737 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Seguimiento de: Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Los anteriores elementos evidencian la importancia de la integralidad de las políticas públicas para la garantía de los derechos humanos. Sin embargo, ninguno de esos elementos aborda las dificultades de los mecanismos de exclusión e inclusión y su influencia en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas que a pesar de ser sujetos de las políticas terminan siendo excluidas arbitrariamente.

En el caso del PIS, de acuerdo con el artículo 1° del Decreto Legislativo 518 de 2020, el *fin* del programa es garantizar a los hogares pobres y vulnerables un ingreso mínimo, “**por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica**”, a través de la priorización de los potenciales beneficiarios pobres o más vulnerables en el territorio nacional. En ese sentido, las medidas de emergencia tomadas por el ejecutivo tienen una finalidad constitucional importante: garantizar los Derechos Económicos Sociales y Culturales en un contexto de distribución de recursos escasos²⁸.

La Corte Constitucional en el estudio de constitucionalidad del Decreto Legislativo 518 de 2020²⁹, entendió que, “*el Ejecutivo preserva un margen de maniobra para establecer los mecanismos y dispositivos para aliviar las cargas económicas de las personas*”³⁰. Además, la Corte fue enfática en mencionar que la facultad del DNP en la implementación del programa era amplia para acceder a fuentes y registros de información que garantizaran una focalización que minimice los errores de exclusión³¹. Por ende, recordó que la información con la que se debía realizar el estudio de inclusión o exclusión de beneficiarios debía partir del SISBÉN, pero debía ser complementada “*con los registros y bases de datos de otros programas gubernamentales que podrían incluir personas y hogares que no están registrados en el SISBEN*”³².

En el caso sometido a selección de la Corte, la herramienta elegida para ejecutar los criterios de inclusión y selección es idónea pero insuficiente, pues no permite que se beneficie a toda la población objeto del decreto. Lo anterior, debido a que no se ha actualizado conforme a la información real de lo que sucedió en pandemia; no se han creado mecanismos adicionales (queja, derecho de petición, reclamo administrativo, etc) que permitieran a las mujeres actualizar la información de la base de datos; y, no se ha transparentado los criterios de selección desde el inicio (punto desarrollado en el apartado anterior).

Es decir, a mi juicio, mas que criticar el SISBEN IV per se, lo que debemos criticar es la ausencia de OTROS MECANISMOS que complementen el sisben IV para hacerlo mas cercano a la realidad de las personas en el momento en que necesitaban ayuda

Es decir, las bases de datos usadas para incluir o excluir núcleos familiares del Programa Ingreso Solidario no permite ingresar a las actuales familias que a causa de la pandemia

²⁸ Corte Constitucional. Sentencias C- 174 del 2020. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²⁹ Corte Constitucional. Comunicado de exequibilidad del Decreto 518 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³⁰ Ibid.

³¹ Corte Constitucional, Sentencia C-174 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³² Ibid

cayeron en situación de pobreza y vulnerabilidad, como las 24 accionantes, sino que solo tiene en cuenta aquellas que eran pobres y vulnerables con anterioridad a la emergencia actual de la pandemia.

De acuerdo con información del DPS, la base maestra para la elección de las familias en pobreza y vulnerabilidad está construida por distintas fuentes, siendo la fuente principal y determinante la clasificación en el SISBÉN. Aunque esta metodología de selección de beneficiarios brinda ventajas para la implementación rápida de una política pública de gran alcance como el PIS, en el caso concreto **la base de datos no es completa y se encuentra desactualizada**. El SISBEN IV, última metodología de encuesta utilizada por el DANE, fue actualizada después de junio de 2018 y no ha sido terminada al día de hoy³³. De acuerdo con el DNP, sólo 19.933.299 de personas estaban incluidas en el SISBEN IV al momento de calcular los beneficiarios del PIS³⁴. Sin embargo, para llenar este vacío, no se han implementado medidas que permitan corregir la falta de inclusión de las personas que son objeto de la política pero no son beneficiarias.

Expertos internacionales, como Esther Dufló³⁵, han señalado que para la mitigación de los impactos de la crisis derivada de la pandemia es necesario que los programas sociales se enfoquen en reducir al mínimo posible el error de exclusión aunque implique aumentar el error de inclusión. La razón es clara: es menos grave darle un subsidio monetario a quien eventualmente no lo requiera tanto que privar de ese subsidio a quien lo necesita desesperadamente. No obstante, en este caso, debido a que los datos que provienen del SISBÉN III y del SISBEN IV son incompletos, el PIS no puede identificar su población objetivo de la forma más acertada. Esto impacta a los hogares que enfrentan mayores riesgos de ser pobres (vulnerables), ya que este tipo de características de pérdida de ingresos no está clasificada como parte del instrumento de medición.

En los casos de las 24 accionantes en el presente proceso de tutela, se encuentran tres problemas en el manejo de las bases de datos para la inclusión y exclusión de hogares en el PIS que demuestran que la forma en que se está ejecutando la medida no es adecuada.

- **Están siendo excluidas las evaluaciones del SISBEN realizadas antes de 2017, dejando por fuera familias que por su misma condición no han actualizado su puntaje.**
- **Algunas accionantes no se encuentran incluidas y no tienen un puntaje de SISBÉN, por lo cual son automáticamente excluidas del programa.** Este es el caso de muchas migrantes residentes en el país que no han accedido a la encuesta SISBÉN por razones ajenas a su voluntad (i.e. por desconocimiento del sistema del SISBÉN en mujeres

³³ Según DNP, a marzo de 2022 aún no se había culminado la cobertura de SISBEN IV para colombianos en condición de pobreza y pobreza extrema. Disponible en:

<https://www.dnp.gov.co/Paginas/Sisben-IV-llego-a-29-millones-de-personas-registradas-en-su-primer-ano.aspx>

³⁴ Departamento Nacional de Planeación (DNP). Programa Ingreso Solidario. https://ingresosolidario.dnp.gov.co/documentos/Ingreso_Solidario%20Plenaria.pdf

³⁵ Abhijit V. Banerjee; Esther Dufló. The Economic Lives of the Poor. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.21.1.141>

migrantes, porque la encuesta no estaba disponible en la región donde están debido a la pandemia, etc).

- **La base maestra tiene fallas para la clasificación de los hogares como vulnerables y no permite el cumplimiento de la política, pues su última actualización es de marzo de 2020, previa a la primera ola de la pandemia en Colombia.** Familias que como consecuencia de la crisis generada por el COVID-19 vieron disminuidos sus ingresos aparecen aún con un puntaje del SISBÉN III que no evidencia su vulnerabilidad por la pérdida de ingresos, como sí ocurriría si tuvieran SISBÉN IV. Algunas fueron excluidas del PIS, sin tener en cuenta el cambio de las circunstancias iniciales, ya que, por ejemplo en el inicio alguno de sus familiares podía ser beneficiario de Familias en Acción, pero en estos momentos las accionantes no viven con ninguna otra persona en sus hogares que pueda ser beneficiaria.

En conclusión, el mecanismo para evaluar los criterios de inclusión y exclusión de los hogares a través del cruce de bases de datos del SISBÉN III y SISBÉN IV requiere de ajustes, modificaciones y actualizaciones significativas para constituirse en un método adecuado o suficiente para lograr la finalidad constitucional y legal del PIS, y, en particular, vulnera el derecho a la igualdad de las accionantes. Si bien esta metodología durante la pandemia pudo corresponder a la única información disponible, después de años de sufrir el impacto económico ocasionado, está desactualizada y no permite llegar a la población objeto de la misma política. Este tema, no ha sido estudiado por la Corte Constitucional y tiene graves afectaciones en los Derechos Económicos Sociales y Culturales de poblaciones que son sujetos de especial protección constitucional, como el caso de mujeres trabajadoras domésticas y migrantes.

2.3 Criterio subjetivo: necesidad de materializar un enfoque diferencial de género: feminización de la pobreza, trabajo doméstico y fenómeno de la migración

La selección de este caso cumple también con la necesidad de *materializar un enfoque diferencial*. En el expediente de tutela de la referencia se discuten los derechos fundamentales de 24 mujeres que ejercen trabajo de cuidado, en el momento del inicio de la pandemia dependían de esos ingresos para sobrevivir y con la pandemia perdieron sus fuentes de ingreso. Adicionalmente, un alto porcentaje de estas mujeres son migrantes provenientes de Venezuela, quienes se enfrentan a otros retos adicionales derivados del contexto migratorio.

Frente a lo anterior, los fallos de instancia no tienen en cuenta la desigualdad estructural entre hombres y mujeres, y la desprotección a la que estas últimas se ven sometidas en el acceso y la estabilidad laborales para el sustento propio y de otras personas a su cargo. De acuerdo con la Corte Constitucional, la discriminación estructural que la mujer debe afrontar en numerosos espacios de la sociedad colombiana impone a las autoridades públicas el deber de emprender acciones integrales para atacar en forma directa los factores que la producen³⁶. Esta discriminación es una forma de violencia contra la mujer y los Estados deben propender por eliminarla.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-496 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

La Ley 1257 de 2008, definió como violencia contra la mujer cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial **por su condición de mujer**. Reconocer que la violencia de género, en cualquiera de sus modalidades, vulnera los derechos de las mujeres (arts. 1, 11, 13, 40, 53, 93, C.P.) permite entender que dicha violencia “*hunde sus raíces en las relaciones de género dominantes en una sociedad como resultado de un notorio e histórico desequilibrio de poder*”³⁷. Por lo anterior, los Estados deben adoptar medidas para eliminar la discriminación contra la mujer³⁸. En este caso, es preciso que el juez constitucional evalúe el sustento fáctico con un enfoque de género, tal y como lo ha reconocido en otros casos de violencia de género contra mujeres³⁹.

El caso que solicitamos sea seleccionado para revisión por la Corte Constitucional, cumple con varios aspectos que deben ser analizados bajo un enfoque de género. Se trata de 24 mujeres que comparten factores de pobreza o vulnerabilidad económica. Varias se dedican al trabajo doméstico remunerado para su subsistencia y otras al cuidado de al menos una persona más de su hogar. Con el paso de la pandemia todas perdieron su fuente de ingresos y quedaron en una situación adversa y de la que es más difícil de salir por el carácter informal que reviste el trabajo al que se dedican.

Las particularidades del vínculo entre la desigualdad socioeconómica a la que las accionantes se enfrentan, y la desigualdad por motivos de género se conocen bajo el nombre de *feminización de la pobreza*⁴⁰. Este concepto explica la existencia de un mayor impacto de la pobreza en las mujeres y, por lo tanto, es útil para reconocer y nombrar las trayectorias vitales de quienes presentan esta acción de tutela. Un estudio presentado en 2018 por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP)⁴¹ constata que en Colombia la pobreza afecta en mayor medida a las mujeres. Así, según el índice de feminización de la pobreza extrema, en 2017 existían 127 mujeres en pobreza extrema por cada 100 hombres en la misma condición⁴².

Otra de las marcas de género más importantes en este caso tiene que ver con el hecho de que la mayoría de las accionantes ejercen dobles jornadas: por un lado, son las encargadas del sustento económico de sus hogares a través de su trabajo doméstico no pago, y por otro son las responsables de labores de cuidado de otras personas, generalmente familiares. Este doble trabajo no es redistribuido con nadie más en sus hogares y con el paso de la pandemia las entradas económicas de estas mujeres se cerraron. Ellas mismas afirman que, por la constitución de su círculo familiar, son las únicas que responden económica y vitalmente por

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-878 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

³⁸ CEDAW, Recomendación General No. 19. “La violencia contra la mujer”. 29 de enero de 1992. Disponible en: http://archive.ipu.org/splz-e/cuenca10/cedaw_19.pdf

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-140 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁴⁰ Aguilar, P. L. (2011). “La feminización de la pobreza: conceptualizaciones actuales y potencialidades analíticas.” *Pesquisa Teórica*, 14(1).

⁴¹ Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá. “Mujeres en América Latina, Colombia y Bogotá: Indicadores comparados.” (2019). Disponible en: <http://omeg.sdmujer.gov.co/phocadownload/2019/infomujeres/Info-Mujeres%2049-America%20Latina.pdf#:~:text=Para%20Colombia%2C%20el%20%20C3%A1ndice%20de,las%20dem%20%20C3%A1s%20ciudades%20colombianas%20estudiadas>

⁴² Ibid.

estas personas, por lo que esta crisis afectó gravemente su estabilidad económica al no tener otra persona o institución a quién acudir con el fin de aminorar estos efectos negativos⁴³.

Además de lo anterior, la Corte debe analizar la materialización de la subordinación de las mujeres en el ámbito económico a través de los roles de género. Las mujeres en Colombia gastan aproximadamente 7 horas al día en labores de cuidado no remuneradas, mientras que los hombres gastan cerca de 3⁴⁴. Es decir, las mujeres gastan en promedio 4 horas diarias más que los hombres a nivel nacional en trabajos que tienen que ver con la alimentación, la atención y el sostenimiento físico y emocional del hogar. Esta distancia, además, se hace más marcada en zonas rurales, donde las mujeres gastan cerca de 8 horas en la realización de estos oficios⁴⁵.

Finalmente, no puede perderse de vista que un alto porcentaje de las accionantes son mujeres migrantes provenientes de Venezuela. Aunque el Programa Ingreso Solidario incluye personas migrantes con Permiso Especial de Permanencia (PEP), previamente inscritos en el SISBEN, y se han beneficiado casi 40.000 migrantes a 2020⁴⁶, existen alrededor de 790.000 personas con PEP en Colombia⁴⁷, muchas de las cuales muy posiblemente se encuentran en pobreza o vulnerabilidad y sin acceso a la política como beneficiarias. Frente al caso de las mujeres, es imperativo que la Corte tenga en cuenta su propia jurisprudencia⁴⁸ en la que resume algunas de las motivaciones de la migración a Colombia, así como los obstáculos que enfrentan, especialmente en el ámbito de acceso al trabajo. Muchas mujeres migran por la búsqueda de tratamientos de salud, o por la búsqueda de servicios duraderos de atención y oportunidades laborales⁴⁹ debido a la emergencia humanitaria compleja que se vive en el país vecino. En ese sentido, la CEPAL ha afirmado que las mujeres migrantes deben conciliar de forma simultánea tanto su trabajo remunerado para el sostenimiento económico, como otras labores de cuidado⁵⁰. No obstante, se enfrentan a una violación sistemática de sus derechos humanos, incluyendo los laborales⁵¹.

Por todo lo anterior, no podemos dejar de lado el hecho de que las accionantes son mujeres que hacen parte de grupos históricamente discriminados y en condiciones de debilidad manifiesta, que son los grupos más afectados por los problemas de ejecución del PIS

⁴³ Ver tutela y pruebas que reposan en el expediente.

⁴⁴ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). “Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT)”. (2018). Disponible en: https://sitios.dane.gov.co/enut_dashboard#!/

⁴⁵ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). “Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT)”. (2018). Disponible en: https://sitios.dane.gov.co/enut_dashboard#!/

⁴⁶ Migra Venezuela. “¿Qué deben hacer los venezolanos para recibir el Ingreso Solidario?”. Mayo 23 de 2020. Disponible en: <https://migravenezuela.com/web/articulo/que-deben-hacer-los-venezolanos-beneficiarios-del-ingreso-solidario/1907>

⁴⁷ Migración Colombia. “Radiografía venezolanos en Colombia corte a 30 de septiembre de 2020”. Noviembre de 2020. Disponible en:

<https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/radiografia-venezolanos-en-colombia-corte-a-30-de-septiembre-de-2020>

⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencias C-119 de 2021, M.P. José Antonio Lizarazo Ocampo; T-535 de 2020, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁴⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe anual de 2019, p., 549. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap4bVE-es.pdf>.

⁵⁰ Carlos Maldonado Valera, Jorge Martínez Pizarro y Rodrigo Martínez. Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Pág. 25.

⁵¹ Corte IDH. Opinión Consultiva 18 de 2003, sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Párr. 157.

Reconocer que este caso afecta a mujeres trabajadoras domésticas y mujeres migrantes trabajadoras informales implica evaluar el impacto de los errores de exclusión del PIS en estas poblaciones. Es claro que las mujeres son las más afectadas por los efectos de la pandemia. Lo anterior, dada la carga de cuidados es más difícil que las mujeres tengan tiempo para actualizar sus datos en el SISBEN; muchas de estas mujeres tenían un ingreso por encima de la línea de pobreza y vulnerabilidad pero lo perdieron con la pandemia; el desempleo afectó de manera desproporcionadamente a las mujeres en comparación con los hombres y esto no se vio reflejado en el SISBEN y por eso no les llegaron las ayudas.

3. SOLICITUD

Por las razones expuestas, le solicitamos a los honorables magistrado y magistrada que seleccionen este expediente de tutela para su revisión.

4. NOTIFICACIONES

Se puede notificar a los ciudadanos firmantes en el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), en la calle 35 No. 24-31 (Bogotá, Colombia), y a los correos electrónicos: sindy.castro@dejusticia.org y notificaciones@dejusticia.org

Cordialmente,

DIANA ESTHER GUZMÁN RODRIGUEZ

VIVIAN NEWMAN PONT

DIANA GUARNIZO PERALTA

FABIAN MENDOZA PULIDO

LUCIA RAMIREZ BOLIVAR

MARIANA MATAMOROS CARDENAS

ISABEL CRISTINA ANNEAR CAMERO

SINDY CASTRO HERRERA