

Honorables Magistrados

**CORTE CONSTITUCIONAL**

Atención- Doctor Luis Guillermo Guerrero

E. S. D.

Ref.- Intervención ciudadana – Expediente: RE-0000262 - Decreto Legislativo 518 de 2020, “*Por el cual se crea el programa Ingreso Solidario, en el marco del Estado de Emergencia, Social y Ecológica*” – Interviniente: Grenfieth de Jesús Sierra.

El suscrito, **GRENFETH DE JESÚS SIERRA**, mayor de edad, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en calidad de profesor de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, por medio del presente escrito atiende la cordial invitación extendida por la Honorable Corte Constitucional para intervenir en el trámite del análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 518 de 2020, expedido por el Gobierno Nacional en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, dentro de la oportunidad legal establecida en el artículo 37 del Decreto 2067 de 1991, en los siguientes términos:

**I. Presentación del Decreto.**

Dentro de las facultades otorgadas al gobierno por el artículo 215 de la Constitución, en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia, se expidió el Decreto Legislativo 518 de 2020, sobre el cual daremos un concepto de constitucionalidad.

*Objeto del decreto:* Crear el programa de **Ingreso Solidario** para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

*Fines y Medios de cumplimiento:* Entrega de transferencias monetizadas no condicionadas con cargo al FOME<sup>1</sup> en favor de personas y hogares en estado de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarias de los programas familias en acción, protección social al adulto mayor, jóvenes en acción, o de la compensación del IVA por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica y social que trata el Decreto 417 de 2020.

*Medios:* El programa será administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El DNP determinará mediante acto administrativo el listado de los hogares beneficiarios (Bases de Datos). Se sustentará en la base de datos de hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad que estén registrados en el Sisbén. Podrá utilizar fuentes

---

<sup>1</sup> Fondo de Mitigación de Emergencia, creado por el decreto 444 de 2020.

de información adicional. Además, el DNP podrá compartir información con otras entidades involucradas en las transferencias no condicionadas.

*Población objeto de la medida:* personas y hogares en estado de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarias de los programas familias en acción, protección social al adulto mayor, jóvenes en acción, o de la compensación del IVA

## **II. Fundamento del Concepto**

*Constitucionalidad de la competencia:*

Dentro del marco de las facultades otorgadas al presidente por el artículo 215 de la constitución, ante la realidad de la emergencia presente, ante la necesidad de mitigar los impactos que esto supone, resulta constitucional la expedición de decretos para reglamentar la situación. El Decreto se enmarca dentro del poder de policía en cabeza del Congreso de la República, el cual ha sido transferido al ejecutivo de forma excepcional. Son decretos de carácter general, impersonales, que por lo general estaría en la cláusula general de competencias del legislador.

*Constitucionalidad del contenido:*

El decreto legislativo no desconoce ningún precepto constitucional. Se enmarca dentro de las competencias y el desarrollo de las mismas, que puede realizar el gobierno dentro del Estado de emergencia. La población objeto del decreto es población en estado de vulnerabilidad, y los medios empleados son adecuados y proporcionales frente a la situación presente, dentro de la discrecionalidad administrativa y política que le corresponde al gobierno.

El presidente delega en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en el DNP el desarrollo de la política pública.

*Riesgos de violación:*

El manejo de Bases de Datos por parte del Ministerio de Hacienda y el DNP, de acuerdo al Artículo 2, se debe enmarcar dentro de estándares más altos de protección a la intimidad y al anonimato de las personas. El artículo 2 desarrolla el manejo de bases de datos para constituir el banco de beneficiarios. En este punto el decreto carece de un desarrollo claro y detallado que permita hacer un seguimiento de la información tratada. No se garantiza la cadena de protección de los datos, ni se previene su manipulación o fuga a entidades o personas no autorizadas. Igualmente, no se exponen medios técnicos para corroborar que las bases de datos estén conforme a la realidad. Lo que podría ocasionar desvíos de ayudas, manipulación, segmentación, perfilamiento o exclusión de las mismas.

El manejo de las bases de datos en Colombia posee un desarrollo básico en la Ley 1581 de 2012. Allí se establece un marco normativo al que debe ajustarse el desarrollo de este decreto legislativo en su artículo 2. En particular frente a los principios de legalidad del tratamiento de los datos (actividad reglada), finalidad (una finalidad legítima), libertad (comunicar a las personas), veracidad o calidad (información veraz, real, completa), transparencia (responsabilidad en el tratamiento), acceso y circulación restringida (límites necesarios), seguridad (manejo técnico y con las medidas de protección), confidencialidad (reserva de la información).

Se hace necesario solicitar a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad condicionada del artículo 2 para que el uso de las bases de datos cumpla unos mínimos estándares de protección. El marco normativo en Colombia no está muy desarrollado, pero el desarrollo de los principios de la Ley 1581 de 2012 permitirá identificar las potenciales vulneraciones que se presenten. Igualmente, la necesidad de que la Corte Constitucional condicione la exequibilidad del artículo se enmarca en el cumplimiento de estos principios, en acciones concretas por parte de la administración, creando un decálogo de buenas prácticas en su manejo para la puesta en funcionamiento del decreto.

Este marco de aplicación evitará posibles violaciones a derechos fundamentales tanto en información, protección a la intimidad, como garantía que las ayudas se focalicen en quienes realmente lo necesiten.

*Fuente normativa de origen inconstitucional: Decreto 444 de 2020*

Sin embargo, si bien consideramos que este decreto es constitucional, salvo en lo referente al artículo 2, sí advertimos que el origen de los recursos del FOME, los cuales financian el proyecto, adolecen de inconstitucionalidad. El decreto 444 de 2020 va en contra del reducto mínimo de la autonomía territorial de las entidades territoriales. Lo cual está fuera de las competencias del ejecutivo mediante potestades extraordinarias. Ello implica una reforma constitucional implícita, ya que modifica la estructura fiscal territorial del país y vulnera el mandato constitucional de autonomía y descentralización.

El destinar recursos del FAE y del FONPET para financiar la crisis económica del nivel central de gobierno es inconstitucional. El artículo 287 Y 294 le otorga marco de protección constitucional a los recursos de las entidades territoriales al mismo nivel de los derechos fundamentales. No es parte de la cláusula general de competencias del Congreso modificar la noción y la estructura de organización del territorio, desconociendo el derecho de las entidades territoriales a participar de las rentas nacionales o a utilizar sus recursos. Entonces, no se puede vía artículo 215, declaratoria de emergencia económica, desarrollar una reforma constitucional, así resulte transitoria. El artículo 215 solo faculta al ejecutivo

a modificar el régimen de transferencia y de la hacienda pública del nivel central de gobierno. Solo en caso de guerra exterior se permite modificar la hacienda local.

Entonces, para nosotros es necesario condicionar la exequibilidad del Decreto 518 de 2020 a la declaratoria de constitucionalidad o inconstitucionalidad del Decreto 444 de 2020, sobre el cual se sustenta el desarrollo del decreto de la referencia y objeto de control.

Con toda atención,

**GRENFETH SIERRA**

**Profesor de la Facultad de Jurisprudencia**

**Universidad del Rosario**