

Bogotá, 12 de enero de 2024

Estimados señores

DNP

Bogotá, Colombia

**Ref: Proyecto de Decreto por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar el artículo 70 de la Ley 2294 de 2022, en lo relacionado con la administración e implementación del Registro Universal de Ingresos.**

**Asunto: Comentarios de la Fundación Karisma al citado proyecto de decreto**

Reciban un cordial saludo de la Fundación Karisma. Nos permitimos remitir esta comunicación para presentarles nuestras consideraciones y comentarios al proyecto de Decreto por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar el artículo 70 de la Ley 2294 de 2023.

La Fundación Karisma es una organización de la sociedad civil dedicada a proteger y avanzar los derechos humanos en su relación con las tecnologías digitales, hemos seguido con detenimiento la inclusión de nuevas tecnologías para la clasificación social de personas con miras a la priorización de programas sociales. Hasta la fecha hemos publicado cinco investigaciones al respecto<sup>1</sup> del Sisbén en Colombia. En ellas abordamos los riesgos de afectación de derechos que la implementación de tecnología puede acarrear y hacemos una serie de recomendaciones para reforzar las garantías de transparencia, acceso y rectificación de la información, acceso a los servicios, autonomía e inclusión de las comunidades vulnerables del país, así como de la sociedad civil en general.

Es por ello que consideramos que el actual momento de transición entre el Sisbén/RSH y el proyectado RUI es una oportunidad excepcionalmente buena para robustecer el sistema de clasificación de posibles beneficiarios de programas sociales haciéndolo más garantista y corrigiendo políticas que en el pasado pueden haber sido la causa de exclusiones e injusticias. En este sentido los presentes comentarios tienen un ánimo constructivo y buscan ampliar las

---

<sup>1</sup>[Experimentando con la pobreza: El SISBÉN y los proyectos de analítica de datos en Colombia](#)  
[Recomendaciones de derechos humanos para la regulación del uso de datos en los sistemas de clasificación social en Colombia](#)  
[Datos y dignidad: Guía para el uso justo de datos en la protección social desde el caso del Sisbén](#)  
[El Sisbén IV, ciudadanía y redes sociales](#)  
[Vigilando a las buenas madres : Fundación Karisma](#)

garantías de veeduría democrática sobre el sistema así como las garantías de derechos de las poblaciones vulnerables del país.

Para comprender el contexto de estos comentarios es pertinente referirse a algunos ejemplos internacionales. Quizá el más representativo es el del Sistema de indicación de riesgo, (SyRI, por sus siglas en inglés) de Países Bajos<sup>2</sup>, que en 2020 significó para dicho país una pérdida de inversión del gasto público, pues no se consideraron los sesgos que podría tener el sistema. Se usaron datos de la ciudadanía sin su consentimiento y se generó un perfilamiento de la población que podía tener consecuencias en el acceso a programas, procesos penales y afectación a los derechos humanos. Un segundo ejemplo es el de Serbia, un país en que la automatización de su sistema de beneficios sociales implicó la exacerbación de restricciones en los criterios de elegibilidad, lo que a su vez produjo exclusiones masivas de personas vulnerables que necesitaban acceso a estos servicios.<sup>3</sup> Estos ejemplos de uso de algoritmos predictivos en instancias gubernamentales, los cuales estigmatizan y discriminan a la población, establece un precedente de la importancia del principio de transparencia y la veeduría para garantizar su correcto funcionamiento.

Sobre la base de estos ejemplos y de nuestro trabajo previo, y con el fin de velar por la protección de los derechos humanos, desde la Fundación Karisma proponemos los siguientes comentarios respecto a la integración de bases de datos y el uso de un software para la integración y focalización. De igual manera, llamamos la atención sobre la ausencia de responsabilidades explícitas, tanto por parte del DNP como de las entidades administradoras de la información, para garantizar la transparencia y la posibilidad de hacer veeduría desde la sociedad civil, esto con miras a evitar errores o sesgos en el tratamiento de los datos y a permitir a la ciudadanía un ejercicio pleno de sus derechos.

## **1. Principio de transparencia y acceso a la información**

En el V Plan de Acción Nacional de Estado Abierto de Colombia (2023-2025) “Consolidando un Estado Abierto para todos y todas”, del cual el Departamento Nacional de Planeación hizo parte en las sesiones de trabajo, los siguientes compromisos fueron adquiridos por el Estado colombiano: 1) Gobernanza pública efectiva para todo el territorio colombiano, 2) Participación ciudadana incidente, 3) Estado Abierto con perspectiva de género, 4) Justicia Abierta y Parlamento abierto. Si bien estos compromisos no son directamente vinculantes con relación a este decreto, si hacen parte de una política de Estado y unos compromisos internacionales de los cuales Colombia hace parte desde el 2011 (Alianza para el Gobierno Abierto).

---

<sup>2</sup> Ferrer, Isabel. 2020. “Países Bajos veta un algoritmo acusado de estigmatizar a los más desfavorecidos”. Ediciones EL PAÍS S.L. el 12 de febrero de 2020.

[https://elpais.com/tecnologia/2020/02/12/actualidad/1581512850\\_757564.htm](https://elpais.com/tecnologia/2020/02/12/actualidad/1581512850_757564.htm).

<sup>3</sup> Ver: Trapped by Automation: Poverty and discrimination in Serbia's welfare state - Amnesty International

Por lo anterior, es importante que el decreto contemple un apartado de transparencia y acceso a la información que debe tener al menos dos frentes: 1) la posibilidad de ejercer una veeduría ciudadana técnica sobre los algoritmos que intervienen en la clasificación de personas y que son la base del instrumento de focalización que será el RUI. Y 2) protocolos y mecanismos claros de acceso y actualización de datos y apelación de decisiones de clasificación, tal que los posibles beneficiarios puedan ejercer sus derechos con plenas garantías.

Estas dos solicitudes buscan garantizar la claridad ante el uso, políticas y marcos conceptuales del software y permitir una veeduría eficiente por parte de la sociedad civil sobre un instrumento que es fundamental en el esquema del gasto público nacional.

Así mismo las decisiones algorítmicas y las clasificaciones que resultan de ellas deben poder ser comprendidas por las personas a las cuales les afectan, es decir, por los **titulares de la información**. En este sentido debe haber una mayor disponibilidad de la información al respecto de cómo se procesan los datos, cuáles son los datos de entrada y salida y de cuáles son los mecanismos que disponen las personas para hacer reclamaciones de manera fácil, expedita y eficiente.

Para esto, en las fases de transición, específicamente en la fase de acondicionamiento, recomendamos revisar los siguientes artículos:

1. **Artículo 2.2.8.6.1.1.2.** sobre “**Condiciones para la autodeclaración de información**”, establece en el Parágrafo 1 la obligación de las personas beneficiarias de ejercer su derecho al conocimiento, actualización y rectificación de datos ante la entidad responsable del registro administrativo fuente de la información.

Consideramos que es necesario para ejercer este derecho que exista de parte del DNP una obligación para señalar el registro administrativo que debe ser actualizado o rectificado por parte de las personas beneficiarias así como las obligaciones de transparencia sobre la producción de la clasificación del RUI. Sin que exista una explicación sobre la clasificación o una obligación de señalar explícitamente los datos que el DNP considera que deben ser rectificadas o actualizados, las personas beneficiarias no podrán ejercer este derecho.

Adicionalmente es necesario hacer explícito el procedimiento en caso de hallazgo de inconsistencias o la necesidad de hacer una actualización o rectificación en los registros administrativos fuente de la información. Ni el artículo 70 de la Ley Ley 2294 de 2023, ni el decreto 890 de 2022 sobre Registro Social de Hogares ni su manual operativo determinan el procedimiento en caso de inconsistencias como sí lo hacen los artículos 2.2.8.3.1 al 2.2.8.3.5 del Decreto 441 de 2017 sobre el Sisben.

Este procedimiento, a diferencia del establecido para el Sisben, no debe excluir a las personas de la clasificación y, en últimas, del acceso a programas sociales por inconsistencias en los registros administrativos.

Este procedimiento debe tener en cuenta también que los tiempos de respuesta por parte de la entidad responsable del registro administrativo para la actualización y rectificación de la información deben ser explícitos, de manera tal que se garantice el debido proceso y al acceso a la información registrada o “no disponible” del titular de la información. Además, debe garantizarse la disponibilidad y celeridad de atención por parte de estas entidades frente a las reclamaciones. Esto no sólo responde a un mecanismo de garantía de derechos, sino al hecho de que las condiciones de las personas empobrecidas son susceptibles de variar con mayor frecuencia que las de personas en condiciones económicas más estables y por lo mismo deben poder ser actualizadas de manera más eficiente, reduciendo la carga administrativa que recae sobre el ciudadano o ciudadana vulnerable.

2. **Artículo 2.2.8.6.1.1.5. dice:** “La responsabilidad sobre la veracidad, completitud, calidad y actualización de los registros corresponden a cada una de las entidades o personas que lo administran”. Este artículo puede también hacer explícito que la carga de la prueba en un caso de inconsistencia o actualización automática debe estar sobre el Estado y no sobre el posible beneficiario, pues de lo contrario se ejerce una carga administrativa adicional, desproporcionada e injusta sobre la población beneficiaria. En cualquier caso, y sin perjuicio de lo anterior, debe garantizarse también, como bien establece el parágrafo 1 del artículo 2.2.8.6.1.1.2, que los posibles beneficiarios puedan acceder, actualizar y corregir la información consignada sobre ellos, en tanto que este es un derecho fundamental consignado en la constitución y en la ley estatutaria de protección de datos, así como en los desarrollos jurisprudenciales conexos.

## 2. Garantías de justicia social

Por su función como mecanismo para combatir la desigualdad y fomentar la justicia social, es indispensable que el RUI se diseñe sobre la base de los derechos humanos, la autonomía y la dignidad de las personas empobrecidas y socialmente excluidas que dependen de los programas sociales para satisfacer necesidades básicas.

Por esto es importante incorporar a sus fundamentos de derecho los siguientes principios:

- a. **Presunción de buena fe:** La política pública debe diseñarse partiendo de la base de que el RUI y los programas sociales que en él se apoyan para la focalización son mecanismos de garantía de derechos. Por lo mismo el Estado debe partir de la buena fe de las personas

al dar estas su autodeclaración y debe presumirse que están diciendo la verdad hasta que se demuestre lo contrario. Partir de la sospecha y la mala fe en la formulación de la política produce un sistema en el que es imposible confiar y que, desde el comienzo, trata injustamente a las ciudadanas y ciudadanos más vulnerables.

- b. No presunción de ingresos:** la práctica de utilizar variables “proxys” u otras bases de datos para estimar el ingreso per cápita, y con ello el nivel de vulnerabilidad de las personas, puede conducir a imprecisiones, clasificaciones erradas y exclusiones injustas. Por esa razón, en el “modelo de ordenamiento de la población bajo el enfoque de ingresos para determinar la clasificación del Registro Universal de Ingresos que menciona el artículo 2.2.8.6.1.2.1, debe primar en todos los casos la información declarada sobre los ingresos estimados para cada ciudadano. De igual manera, debe ser posible para las personas en condición de vulnerabilidad controvertir la estimación de sus ingresos cuando consideren que esta no se ajusta a su situación real.
- c. Garantía de derechos:** Las ciudadanas y ciudadanos deben poder participar del diseño de las políticas públicas y de las decisiones que afectan su vida. Los criterios de elegibilidad deben ser claros, razonables y transparentes, y deben evitar estigmatizar y sobrecargar administrativamente a las y los beneficiarios.
- d. Autodeterminación informática<sup>4</sup>:** El diseño del RUI debe tener en cuenta en todo momento el derecho que tienen las personas “intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas” contenido en el artículo 15 de la Constitución Política de Colombia. Por esto, es necesario que el decreto especifique que las bases de datos del RUI no podrán ser accedidas por parte de terceros y que no habrá acuerdos que permitan intercambiar datos de las personas vulnerables para desarrollar herramientas financieras o para beneficio privado con la justificación de acceder a bases de datos para validar la información de las personas<sup>5</sup>. Así mismo, debe ser de público conocimiento qué bases de datos se contrastan con la autodeclaración y, como regla general, debe primar la información ofrecida por el propio ciudadano por sobre la de otros registros previos. Ya que el elemento central para ejercer la autodeterminación informática recae en el consentimiento de los titulares de la información.

---

<sup>4</sup> La Sentencia T-058/13 indica que: “**La autodeterminación informática es la facultad de la persona a la cual se refieren los datos, para autorizar** su conservación, uso y circulación, de conformidad con las regulaciones legales.” (Subrayado por fuera del texto).”

<sup>5</sup> Ejemplo de estos casos, fue la investigación “Experimentando con la pobreza” de la Fundación Karima, en la que se analizaron los casos de Experian - Datacrédito- e Innpulsa Colombia. En el primero, se usaron los datos de los beneficiarios del Sisbén para desarrollar aplicaciones y servicios para instituciones bancarias. En el segundo, se concedió acceso a la base de datos del Sisbén a un tercero para predecir comportamientos de fraude.

Siguiendo lo anterior, consideramos que en la fase de desarrollo metodológico es prioritario incluir en el decreto órdenes específicas en relación con los siguientes puntos:

1. Hacer explícita la obligación de las entidades territoriales de informar a las personas sobre cómo sus datos son procesados y cómo les fue asignada su clasificación. Así mismo, se debe establecer y compartir con las personas un procedimiento de información para que estas sepan qué hacer en caso de presentarse incongruencias de la información. Si aparecen incongruencias debe comunicársele a la persona específicamente cuál es el dato modificado o con error, la razón de marcación, la base de datos de donde se obtuvo la información y los pasos a seguir para cambios, defensa y apelación.
2. **Artículo 2.2.8.6.1.2.1. Metodología.** Es necesario incluir las pruebas piloto que son enunciadas en la parte inicial del decreto y establecer que estas garantizarán la participación de la ciudadanía como mecanismo de validación de los estándares mínimos del cumplimiento de las obligaciones del Estado y la protección de los derechos fundamentales partiendo del hecho de que las personas en condición de pobreza son quienes mejor comprenden su propia condición, es decir, son las más expertas en ello. Esto con el fin de permitir que los beneficiarios de programas sociales puedan ejercer sus derechos y tengan la posibilidad de participar en el diseño, implementación y evaluación de los sistemas de datos utilizados para la focalización de recursos de protección social.

Finalmente queremos señalar que, si bien el Estado colombiano no puede diseñar instrumentos perfectos que respondan inequívocamente a la complejidad de las experiencias de las personas en pobreza, sí puede diseñar sistemas que sean adaptables, que se construyan de forma transparente, participativa y con formas de control claras para las personas más afectadas, incorporando la tecnología de manera crítica, responsable y transparente.

Les invitamos a conocer el trabajo previo de la Fundación Karisma respecto al Sisbén/RSH, citados en el primer pie de página. Reiteramos nuestra entera disposición para resolver dudas y mantener espacios de diálogo cuando lo consideren pertinente.

Agradecemos su amable atención y quedamos a su disposición,