



Bogotá, D.C., 23 de octubre de 2020

Honorable Representante

**NESTOR LEONARDO RICO RICO**

Presidente

**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

Secretaria

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 253 de 2020 Cámara, “Por medio del cual se crean herramientas estadísticas para combatir la desigualdad”.**

Respetado señor Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de ponencia para primer debate en Cámara al proyecto de Ley número 253 de 2020 Cámara, “Por medio del cual se crean herramientas estadísticas para combatir la desigualdad”.

El contenido temático de esta ponencia se presenta de la siguiente manera:

## **1. Antecedentes del Proyecto de Ley.**

1.1. Radicación del proyecto.

1.2. Trámite del proyecto en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

## **2. Contenido del proyecto de ley.**

- 2.1. Objeto
- 2.2. Exposición de Motivos
- 2.3. Propuesta

### **3. Conceptos institucionales**

- 3.1. Instituto Colombiano de Derecho Tributario - ICDT
- 3.2. Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas - DIAN
- 3.3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

### **4. Consideraciones de los ponentes con respecto al proyecto de ley.**

- 4.1. Consideraciones de carácter legal y constitucional.
- 4.2. Consideraciones de conveniencia.

### **5. Conclusiones de las consideraciones de los ponentes con respecto al Proyecto de Ley.**

### **6. Proposición.**

#### **1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

##### **1.1. Radicación del Proyecto de ley**

El Proyecto de Ley número 253 de 2020/Cámara, “Por medio del cual se crean herramientas estadísticas para combatir la desigualdad”, es de autoría del Honorable Representante David Racero Mayorca, cuya fecha de radicación es del 21 de julio de 2020.

##### **1.2. Trámite del proyecto en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.**

Por la naturaleza del proyecto y con atención a los criterios de reparto establecidos en la constitución y la Ley, la Secretaría de la Cámara de Representantes, remitió el proyecto a la Comisión Tercera Constitucional Permanente y en cuya Secretaría se designó mediante oficio de fecha de 21 de septiembre, para el análisis y elaboración de la ponencia respectiva, a los Honorables Representantes Enrique Cabrales Baquero y David Ricardo Racero Mayorca.

Posteriormente, al plazo inicial definido de acuerdo a la fecha de radicación (21 de septiembre de 2020), se le realizó una solicitud de prórroga de fecha 06 de octubre de 2020, toda vez que, a la fecha no se habían obtenido los conceptos solicitados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales de Colombia DIAN, con el fin de que las mismas conceptuarán sobre la pertinencia, conveniencia, oportunidad y viabilidad técnica del Proyecto de Ley de la referencia.

Dicha solicitud fue aprobada mediante correo electrónico de fecha 09 de octubre de 2020 por la Secretaría general de la Comisión Tercera y se concedió un plazo de 15 días calendario, es decir, hasta el 24 de octubre de 2020.

## **2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

### **2.1. Objeto**

El proyecto de Ley No. 253 de 2020 tiene como objetivo “crear herramientas estadísticas para combatir la desigualdad”, mediante la anonimización de los datos de los contribuyentes por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN y poniendo esta información en bases de datos a disposición del público, con el fin de garantizar información más precisa para la toma de decisiones de política tributaria.

### **2.2. Exposición de Motivos**

Aunque el país cuenta con una base de datos e información estadística bastante detallada sobre las condiciones económicas del país, de acuerdo al autor del proyecto de Ley Honorable representante David Racero, lo anterior, no es óbice para que dicha información no sea susceptible de mejora.

El anterior aspecto cobra mayor relevancia, si se tiene en cuenta que la información es un recurso fundamental e imprescindible para el ejercicio legislativo y académico, para diseño de políticas públicas y en general para la toma de decisiones de cualquier índole.

En el país, el Departamento Administrativo Nacional de estadística – DANE, históricamente tiene desarrollos bastante significativos al respecto y ha desarrollado encuestas relevantes como la gran encuesta de Hogares o la Encuesta Anual de calidad de vida, las cuales le han permitido a la comunidad obtener información

relevante, actualizada y anonimizada sobre las condiciones socioeconómicas de la población colombiana.

Por otra parte, es claro que la Dirección de aduanas e impuestos nacionales DIAN, a su vez caracteriza toda la información tributaria de los colombianos, razón por la cual el Proyecto de ley 253 de 2020/Cámara “Por medio del cual se crean herramientas estadísticas para combatir la desigualdad”, pretende la ampliación de la información estadística que está disponible para el público desde la DIAN, generada a partir de las declaraciones de renta de los colombianos (personas naturales y jurídicas), mediante la expedición de una regulación que le permita a la misma entregar los datos de manera anonimizada.

La anterior propuesta radica en el hecho de que si bien la DIAN en su página web genera y entrega estadísticas tributarias sectorizadas por sector o actividad económica, según el autor del Proyecto de Ley *“la expedición de datos de manera anonimizada de las declaraciones de renta permitirían avanzar en investigaciones socio económicas para las cuales los datos agregados no son suficientes”* y cita investigaciones y estudios realizados por Alvaredo y Londoño (2013), en las cuales se ha analizado datos como la distribución de ingresos y tributación desde una perspectiva de género y no de manera global.

Estos datos por ejemplo permitirían la tipificación de los ingresos desde una perspectiva de género y permitirían evidenciar problemas de desigualdad adicionales y en algunos casos más relevantes para la toma de decisiones a los que se generan desde una perspectiva netamente basada en el coeficiente de GINI<sup>1</sup>, por cuanto este (de acuerdo al autor del Proyecto de Ley) *“no toma en cuenta los valores más extremos de la distribución de ingreso”*.

Así mismo, se cita un estudio de Ávila (2015) que esboza como la política tributaria tiene algunos sesgos negativos en materia de género.

Las investigaciones anteriormente referenciadas, así como casos internacionales de países desarrollados citados por el autor, como Estados Unidos (*Individual Income Tax Public Use Sample*), Alemania (*Income tax scientific*) y El Caso de España (*Estadística de los declarantes de IRPF y las Estadísticas por partidas del*

---

<sup>1</sup> El coeficiente de GINI es una medida de la desigualdad, que generalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos dentro de un país.

IVA), donde el uso de bases de datos anonimizadas es una práctica recurrente y ha permitido avanzar en múltiples investigaciones de orden socioeconómico demuestran y sustentan la relevancia de contar con datos anonimizados de las declaraciones de renta y sustentarían la importancia del Proyecto de Ley 253 de 2020, en tanto supondría la generación de información mejor caracterizada a la existente y permitiría una mejor toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas mejor sustentadas en lo referente a inequidad de ingresos desde una perspectiva de género.

### **2.3. Propuesta**

El proyecto de Ley 253 de 2020 “Por medio del cual se crean herramientas estadísticas para combatir la desigualdad”, pretende que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, anonimice los datos obtenidos de las declaraciones de renta de los contribuyentes y que coloque dichas bases de datos a disposición del público en general, con el fin de garantizar mayor acceso a la información e información más precisa y mejor caracterizada para la elaboración de políticas públicas y para la toma de decisiones de diferente orden.

Dicha anonimización (que implicaría el generar bases de datos con información en donde no se incluyeran nombres, números de cedula, NIT, ni ningún otro dato que permitiera identificar a los contribuyentes), de acuerdo a lo estipulado en el Proyecto de Ley, se realizaría a partir de la vigencia fiscal del año 2000 en adelante y se actualizaría año tras año y estaría a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas nacionales – DIAN, quien sería la entidad encargada de generar dichas bases de datos (en un plazo no mayor a 180 días) y que de considerarlo de acuerdo al parágrafo 1 del artículo 2 del Proyecto de Ley, en caso de considerarlo necesario podría solicitar el apoyo del Departamento Nacional de Estadística – DANE, para realizar la respectiva armonización de estos datos.

## **3. CONCEPTOS INSTITUCIONALES**

### **3.1. Concepto Instituto Colombiano de Derecho Tributario**

Se obtuvo concepto técnico del Instituto Colombiano de Derecho Tributario – ICDT con fecha de agosto 26 de 2020. Al respecto vale la pena resaltar las siguientes consideraciones realizadas por el ICDT sobre el proyecto de ley 253 de 2020:

“Visto el panorama actual que se ha reseñado brevemente, el ICDT puede afirmar que el efecto distributivo de algunos cambios impositivos debería favorecer en mayor medida a las mujeres o al cónyuge cuidador y ayudaría a la sociedad a cambiar comportamientos patriarcales que reproduce el sistema tributario neutral y uniforme. Pero en cualquier caso, los impuestos por si solos no son la mejor herramienta para lograr estos objetivos, de manera que deben combinarse con otros cambios de política en muchos frentes. Dicho de otra forma, los factores profundamente arraigados que afectan los roles de género con respecto al mercado laboral y las responsabilidades de cuidado no pueden ser totalmente contrarrestadas por el sistema tributario. Indirectamente, sin embargo, las reformas fiscales podrían ayudar.

Así las cosas, parece sensato que el proyecto sometido a nuestra opinión se encamine primero a generar insumos para evaluar la política tributaria existente y direccionar el cambio por un camino más seguro.

Sobre el articulado sometido a nuestra opinión, recomendamos incluir todas las opciones de género de manera que no se limite al esquema binario hombre-mujer, sino que se incluya una casilla “otros”. Así mismo opinamos que deben excluirse de este proyecto obligaciones de clasificación para “personas jurídicas” completamente ajenas a esta problemática tributaria de género”.

La información anónima no atenta contra ninguno de los principios constitucionales puesto que no se revela la identidad de ninguno de los contribuyentes sino la composición económica de los hogares según el género, lo que puede hacerse en colaboración del DANE, como lo propone el proyecto que avanza”. (Subrayado fuera del texto)

### **3.2. Concepto Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales**

Mediante Radicado 202082140100146400 con fecha de 29 de septiembre de 2020 se solicitó mediante Derecho de Petición, concepto técnico sobre la conveniencia pertinencia y oportunidad del Proyecto de Ley, sin embargo, la entidad remitió

respuesta de fecha 02 de octubre de 2020, indicando que la solicitud no era clara y solicitando aclarar la misma (al parecer por falta de consulta del derecho de petición adjunto), razón por lo cual, se radicó nuevamente derecho de petición el día 20 de octubre de 2020 aclarando que la solicitud iba específica en archivo adjunto; lo anterior, mediante radicado 202082140100159437, sin que a la fecha de la elaboración de la presente ponencia se haya recibido respuesta de la misma.

### 3.3. Concepto Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mediante radicado 2-2020-053521 de fecha 21 de octubre de 2020, el señor Vice Ministro General Juan Alberto Londoño Martínez, emite respuesta al concepto técnico solicitado sobre la viabilidad técnica y jurídica del Proyecto 253 de 2020 solicitada a esa cartera mediante Derecho de Petición con radicado 1-2020-088687 del 29 de septiembre de 2020. Con relación a la viabilidad jurídica del proyecto de ley, se plantean las siguientes consideraciones:

- **El Proyecto de Ley no tiene en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo:**

*“La exposición de motivos no tiene en cuenta que mediante la Ley 1955 de 20191 , en su artículo 155 (que modificó el artículo 160 de la Ley 1753 de 20152 ) se creó el Sistema Estadístico Nacional con el objetivo de suministrar a la sociedad y al Estado, estadísticas oficiales nacionales y territoriales de calidad, con procedimientos y estándares estadísticos internacionales, optimizando el uso de los registros administrativos producidos por todas las entidades que lo conforman, aspecto que contribuirá a la transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia de las estadísticas del país, con un enfoque diferencial.*

*La misma norma dispone que el ente rector del Sistema Estadístico Nacional será el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, a quien corresponde establecer las condiciones y características que deberán cumplir las estadísticas oficiales en Colombia, para lo cual esta entidad solicitará a las entidades que conforman este Sistema, la información que servirá de base para la generación de las estadísticas. El Plan Estadístico Nacional se deberá expedir cada 5 años. En ese orden, se considera que la*

iniciativa propone una herramienta estadística sin tener en cuenta las previsiones que sobre este tema fueron abordadas por la Ley del Plan Nacional de Desarrollo LPND, aprobada el año pasado por el Congreso de la República (...). (Subrayado fuera del texto)

- **La modificación de la estructura de la administración nacional es de iniciativa del Ejecutivo:**

“El proyecto de ley pretende que la DIAN se convierta en una fuente de información estadística nacional, tanto para el sector público como privado, utilizando para ello la información privada de los contribuyentes, la cual ha sido obtenida con fines estrictamente tributarios, con lo cual se estaría modificando el objeto misional y funcional de la entidad.

Al respecto, es preciso mencionar que, de conformidad con el artículo 4 del Decreto Ley 1071 de 1993, la DIAN tiene como objeto coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias en condiciones de equidad, transparencia y legalidad.

En concordancia, el Decreto 4048 de 2008, establece la estructura y funciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN y define sus competencias, dentro de las cuales señala que a esta entidad le compete actuar como autoridad “estadística en materia tributaria, aduanera y de control de cambios, en relación con los asuntos de su competencia”. Lo anterior, se concreta en la siguiente función:

**“ARTÍCULO 17. SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN DE ANÁLISIS OPERACIONAL.** Son funciones de la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional, además de las dispuestas en el artículo 38 del presente decreto las siguientes: (...) Proporcionar las estadísticas y rendir informes relacionados con los resultados de la gestión en materia: tributaria, aduanera, cambiaria, administrativa y de derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional...”.

*Cómo se puede observar, la DIAN cuenta hoy con la función de proporcionar las estadísticas y rendir la información tributaria, tanto a las instancias de decisión, como a la ciudadanía en general, mediante la publicación de los informes y estadísticas en la página oficial de la entidad.*

*Actualmente, la información que se publica o se informa no solamente obedece al mandato antes transcrito, pues tiene igual fundamento en las normas especiales que permiten a los diferentes órganos del Estado acceder a la información que administra la DIAN.*

*Cosa muy distinta es que, la información de las declaraciones de renta, revelada de manera pública para toda la ciudadanía, en forma diferente a como lo hace actualmente la DIAN, vulnera las restricciones en materia de protección de datos personales, establecidas en la Constitución Política y en las leyes estatutarias que regulan este derecho fundamental, tal y como se señala más adelante.*

*En cualquier caso, la modificación de la estructura de la administración nacional, esto es, la estructura de una entidad del orden nacional, (lo que incluye, por supuesto, sus funciones y objetivos), es de iniciativa privativa del Ejecutivo, conforme lo señala el artículo 154 de la Carta Política, lo que implica que cualquier iniciativa que se adelante en el Congreso de la República con dichos fines deberá contar con el aval del Gobierno nacional, de lo contrario se tornará inconstitucional, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional (...). (Subrayado fuera del texto)*

- **Las declaraciones tributarias están amparadas por el derecho a la intimidad.**

*“Por su naturaleza, las declaraciones tributarias son documentos privados elaborados por los contribuyentes y presentados ante la administración de impuestos. Si bien los funcionarios de la DIAN cuentan con la facultad de revisar la información declarada por los contribuyentes, esto no convierte la declaración en un documento público; aun en el caso de que la declaración sea revisada, confrontada o modificada por la administración, ésta no pierde*

*su naturaleza de privada, puesto que sigue reflejando información que es privativa y exclusiva del contribuyente.*

*Igualmente, por contener información sensible de carácter financiero del contribuyente, las declaraciones tributarias están amparadas por el derecho a la intimidad, establecido en el artículo 15 de la Constitución Política, por ende, su divulgación está sometida a las reglas establecidas en las Leyes Estatutarias 1266 de 2008 , 1581 de 2012 y 1712 de 2014, es decir, su divulgación debe ser autorizada por su titular, el cual debe consentir y ser informado del destino y uso que se dará a la misma.*

*(...)En línea con esa protección constitucional es que se establece la reserva legal de las declaraciones tributarias en el artículo 583 del Estatuto Tributario E.T., que dispone que la información respecto de las bases gravables y la determinación privada de los impuestos que figuren en las declaraciones tributarias tendrá el carácter de información reservada; por consiguiente, los funcionarios de la DIAN solo podrán utilizarla para el control, recaudo, determinación, discusión y administración de los impuestos y para efectos de informaciones impersonales de estadística, en este caso la información estadística que genera la entidad. Sin embargo, solamente cuando medie autorización del contribuyente, mediante escrito presentado personalmente, cualquier persona puede examinar su contenido (artículo 584 del E.T.)*

*En este sentido y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014, solo es posible elaborar una versión pública de un documento cuando en el mismo exista una combinación de información pública y privada, permitiendo al responsable de la misma elaborar una versión pública, mediante la eliminación mecánica o digital de los datos privados. En el caso de las declaraciones tributarias no aplica esta posibilidad, por cuanto ninguno de los datos de la misma es público y, por tanto, no es posible su divulgación abierta para uso, consulta y tratamiento de la ciudadanía.*

*Lo anterior, teniendo en cuenta que el proyecto propone divulgar libremente información catalogada como privada, contraviniendo lo señalado en los*

artículos 23, 74 y 209 de la Constitución Política que señalan que toda persona es titular del derecho a acceder a la información pública, que no es el caso de las declaraciones tributarias. Igualmente, se vulnera lo establecido en los artículos 9 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014 y 4 del CPACA, que enlistan el tipo de información pública que debe ser divulgada por las entidades.

(...) por tratarse de un tema de orden constitucional que ampara el derecho fundamental a la intimidad, no resulta viable jurídicamente que a través de una ley ordinaria se disponga que la DIAN publique anualmente los datos de las declaraciones de renta de los contribuyentes, lo cual sería del de una ley estatutaria, que establezca las condiciones y términos en que se puede divulgar información de carácter privado de los contribuyentes, tal como lo establece los artículos 18 y 21 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014.”  
(Subrayado fuera del texto)

- **Consideraciones frente a la anonimización planteada en el proyecto de ley:**

“(...) frente a la anonimización de datos, se considera que no se minimiza el riesgo de la divulgación de la información privada, ni el potencial daño a sus titulares, con la frase “y no violará la normativa vigente sobre confidencialidad de datos personales en el país”. Entre otras cosas, por cuanto, la declaración de renta es documento único e integral cuya asociación de datos conduce a la identificación del titular.

Si bien, la anonimización es un mecanismo de seguridad y privacidad utilizado para generar reportes estadísticos de comportamientos, tendencias, información económica y social, entre otras, en el caso de la información tributaria no se puede garantizar que la aplicación de esta técnica impida hacer identificada o identificable a una persona, pues existen otras variables con otras fuentes de datos de entidades públicas privadas, nacionales o extranjeras, que con un simple mecanismo de inteligencia artificial o de agregación de datos podrían inferir que se trata de una persona determinada.

En este orden de ideas, se vulnera el derecho a la intimidad y la reserva legal, cuando se plantea un mecanismo que puede ser superado con técnicas de estadísticas avanzadas logrando la reintegración de la información de manera que se explicita la persona o empresa que se intentaba anonimizar.”  
(Subrayado fuera del texto)

#### **4. CONSIDERACIONES DEL PONENTE CON RESPECTO AL PROYECTO DE LEY.**

##### **4.1. Consideraciones de carácter legal y constitucional.**

En primer lugar, el artículo 4 del Decreto Ley 1071 de 1993, por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y se dictan otras disposiciones, con relación al objetivo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN dispone:

*“Artículo 4º. Objetivo de la Entidad. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, tiene como objeto coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad”.*

Adicionalmente, el Decreto 4048 de 2008, establece la estructura y funciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN y define sus competencias:

**“ARTÍCULO 17. SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN DE ANÁLISIS OPERACIONAL.** Son funciones de la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional, además de las dispuestas en el artículo 38 del presente decreto las siguientes: (...) Proporcionar las estadísticas y rendir informes relacionados con los resultados de la gestión en materia: tributaria, aduanera, cambiaria, administrativa y de derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional...”.

Ahora bien, con relación al derecho fundamental a la intimidad y la reserva legal, tenemos la siguiente normativa:

*“**ARTÍCULO 15.** Todas las personas tienen derecho a su 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.*

*En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.*

*La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.*

*Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.”*

Conforme al objeto del proyecto de ley, resulta pertinente traer a la colación la Ley Estatutaria 1581 de 2012 “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales” y demás normas que la complementan, teniendo en cuenta que el artículo 2<sup>o</sup> de la mencionada ley, establece que el ámbito de

---

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 2o. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** Los principios y disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a los datos personales registrados en cualquier base de datos que los haga susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada.

La presente ley aplicará al tratamiento de datos personales efectuado en territorio colombiano o cuando al Responsable del Tratamiento o Encargado del Tratamiento no establecido en territorio nacional le sea aplicable la legislación colombiana en virtud de normas y tratados internacionales.

El régimen de protección de datos personales que se establece en la presente ley no será de aplicación:

a) A las bases de datos o archivos mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico.

Cuando estas bases de datos o archivos vayan a ser suministrados a terceros se deberá, de manera previa, informar al Titular y solicitar su autorización. En este caso los Responsables y Encargados de las bases de datos y archivos quedarán sujetos a las disposiciones contenidas en la presente ley;

b) A las bases de datos y archivos que tengan por finalidad la seguridad y defensa nacional, así como la prevención, detección, monitoreo y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo;

c) A las Bases de datos que tengan como fin y contengan información de inteligencia y contrainteligencia;

d) A las bases de datos y archivos de información periodística y otros contenidos editoriales;

e) A las bases de datos y archivos regulados por la Ley 1266 de 2008;

aplicación se hará aplicable a los datos personales registrados en cualquier base de datos que los haga susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada.

Se tiene entonces que, al hablar de datos personales, se refiere a toda aquella información asociada a una persona y que permita su identificación, tales como el documento de identidad, fecha y lugar de nacimiento, estado civil, edad, trayectoria académica y laboral, de igual forma, existen otros datos más sensibles como las historias clínicas, características físicas, ideologías de género y políticas.

Asimismo, la mencionada ley estatutaria delimitó el concepto de **datos sensibles** como aquellos que afectan la intimidad del titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como los que revelen el origen racial o étnico, orientación política, convicciones religiosas o filosóficas, pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales de derechos humanos o que promuevan intereses de cualquier partido político o garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición, así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos.

Con relación al tratamiento de datos sensibles, el artículo 6 de la Ley estatutaria establece como regla general la prohibición del tratamiento de datos sensibles, pero establece unas excepciones, dentro de las cuales, resulta relevante destacar la siguiente:

**“ARTÍCULO 6o. TRATAMIENTO DE DATOS SENSIBLES.** *Se prohíbe el Tratamiento de datos sensibles, excepto cuando:*

*(...) e) El Tratamiento tenga una finalidad histórica, estadística o científica. En este evento deberán adoptarse las medidas conducentes a la supresión de identidad de los Titulares.” (Subrayado fuera del texto)*

---

f) A las bases de datos y archivos regulados por la Ley 79 de 1993.

**PARÁGRAFO.** Los principios sobre protección de datos serán aplicables a todas las bases de datos, incluidas las exceptuadas en el presente artículo, con los límites dispuestos en la presente ley y sin reñir con los datos que tienen características de estar amparados por la reserva legal. En el evento que la normatividad especial que regule las bases de datos exceptuadas prevea principios que tengan en consideración la naturaleza especial de datos, los mismos aplicarán de manera concurrente a los previstos en la presente ley.

Por otro lado, es pertinente atender a lo señalado por el Estatuto Tributario respecto a la reserva de la declaración, el cual dispone:

**“Art. 583. Reserva de la declaración.**

La información tributaria respecto de las bases gravables y la determinación privada de los impuestos que figuren en las declaraciones tributarias, tendrá el carácter de información reservada; por consiguiente, los funcionarios de la Dirección General de Impuestos Nacionales sólo podrán utilizarla para el control, recaudo, determinación, discusión y administración de los impuestos y para efectos de informaciones impersonales de estadística.

*En los procesos penales, podrá suministrarse copia de las declaraciones, cuando la correspondiente autoridad lo decrete como prueba en la providencia respectiva (...)*  
(Subrayado fuera del texto)

#### **4.2. Consideraciones de conveniencia.**

En primera instancia, se llama la atención sobre el hecho fundamental, que por lo expuesto en el numeral anterior, en caso de continuar con el trámite Legislativo del Proyecto de Ley 253 de 2020, sin contar con el Aval del Gobierno Nacional, Representado en este caso por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (quien se “abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa” y por el contrario en diferentes apartados de su respuesta recalca la inconveniencia del mismo), resultaría inconstitucional, situación que manifiesta de tajo la inconveniencia de continuar con el trámite del mismo.

Por otra parte, es menester señalar que el proyecto no es claro en su motivación y justificación, por cuanto señala en su exposición de motivos en diferentes apartes que, mediante los datos recopilados a partir de la implementación de esta iniciativa, se permitiría la tipificación de ingresos desde una perspectiva de género que permita evidenciar problemas de desigualdad y no de manera global, pero surge la duda de ¿cómo sería posible de realizar lo anterior, si, por otra parte, lo que propone el

proyecto es la anonimización de datos y que no haya forma de identificar a las personas?.

## **5. CONCLUSIONES DE LAS CONSIDERACIONES DEL PONENTE CON RESPECTO AL PROYECTO DE LEY.**

Conforme al concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es claro que la presente iniciativa presenta problemas tanto de inconstitucionalidad como de inconveniencia, los cuales no permiten ser subsanados de forma alguna; en primera medida, por estar involucrados derechos fundamentales como el derecho a la intimidad y la reserva legal, y, por otro lado, el desconocimiento de las previsiones tenidas en cuenta sobre el tema por el Plan Nacional de Desarrollo y la pretensión de modificación de la estructura de la administración nacional, mediante la modificación en la estructura de una entidad del orden nacional (DIAN), siendo esto último de iniciativa privativa del Ejecutivo, conforme lo señala el artículo 154 de la Constitución Política.

El su concepto, el Ministerio de hacienda concluyó que, se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto, toda vez que:

1. La propuesta no tiene en cuenta lo considerado en la materia por el actual Plan Nacional de Desarrollo
2. La iniciativa busca modificar las funciones y la misión de una entidad del orden nacional sin contar con el aval del Gobierno nacional
3. Se vulnera las restricciones en materia de protección de datos personales, establecidas en el artículo 15 de la Constitución Política y en las leyes estatutarias que regulan los derechos fundamentales a la intimidad, al acceso de la información y la reserva legal, aplicable al contenido de las declaraciones tributarias cuya naturaleza es privada.

Por otro lado, es importante pronunciarme con relación al concepto emitido por el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, toda vez que, su concepto se dirigió a demostrar la pertinencia del proyecto, en la medida en que permitiría realizar análisis desde una perspectiva de género y así coadyuvar a solucionar problemas

de inequidad de género, conforme a lo señalado en la exposición de motivos por el autor. No obstante lo anterior, como fue señalado, es una contradicción señalar que con la presente iniciativa se van a poder hacer análisis o estudios socio económicos desde una perspectiva de género, y al mismo tiempo pretender la anonimización total de los datos, lo cual supone que las personas no puedan ser identificadas a través de ninguna categoría.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que, el Proyecto de Ley, genera dudas de fondo sobre la motivación y conveniencia del mismo por cuanto no es claro qué tipo de estudios socioeconómicos se beneficiarían con la implementación del mismo.

Por tales razones, en consonancia con los principios constitucionales contenidos en el capítulo III del Título VI de la Constitución Política de Colombia y legales previstas en la Ley 5 de 1992 que las soportan, así como la doctrina jurisprudencial de la Corte Constitucional y, en razón de la designación hecha por la mesa directiva de la Honorable Comisión Tercera, me permito presentar la siguiente:

## 6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitó a la plenaria de la Honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, **archivar** el Proyecto de Ley No. 253 de 2020 *“Por medio del cual se crean herramientas estadísticas para combatir la desigualdad”*.

A consideración de los Honorables Congresistas;



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
CENTRO DEMOCRÁTICO