



JD-S-CA-30206-2021

Bogotá D.C, 26 de octubre de 2021

Honorable Representante
HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA
Cámara de Representantes Comisión Tercera
Bogotá D.C., Colombia

Ref.: Proyecto de Ley 222/2021 Cámara “Por la cual se expiden disposiciones sobre las estadísticas oficiales en el país”.

Asunto: Comentarios del Banco de la República en relación con el proyecto de ley de la referencia.

Honorable Representante:

En primer lugar queremos destacar la importancia de la presentación de iniciativas como las contenidas en el Proyecto de Ley 222/2021 Cámara (en adelante PL), que buscan el fortalecimiento de la producción, acceso y confiabilidad de la información estadística oficial, la cual constituye una herramienta fundamental de las autoridades para la identificación e implementación adecuada de las políticas del Estado, la transparencia de la gestión pública y el ejercicio del control ciudadano y de los derechos individuales y colectivos, entre otros.

A continuación presentamos a su consideración algunos comentarios del Banco de la República sobre el proyecto mencionado, que esperamos sean de utilidad dentro de la discusión que se adelanta, los cuales comprenden los siguientes aspectos: (i) las obligaciones de intercambio de información, la reserva de la información y los objetivos de largo plazo del proyecto en la generación estadística; (ii) la independencia del DANE y la autonomía de los miembros del SEN; (iii) los costos de la transición para el cumplimiento del PL; y (iv) las condiciones de las estadísticas oficiales.

1. Las obligaciones de intercambio de datos, la reserva de la información y los objetivos de largo plazo del proyecto en la generación estadística

EL PL contiene una serie de disposiciones que, leídas en su conjunto, configuran un nuevo esquema institucional y normativo, conforme al cual hay un acceso amplio a información estadística hasta ahora sujeta a reserva (incluidas sus fuentes y métodos). Entendiendo la importancia de los objetivos planteados en el proyecto de ley, llama la atención que medidas que buscan el fortalecimiento de la generación de estadísticas flexibilicen sin justificación la regulación vigente sobre protección de datos personales. Conforme a lo anterior, en este apartado se hará referencia a (i) las normas referentes al intercambio de información; (ii) al principio de transparencia y la protección de los datos personales, para (iii) concluir con la

necesidad de proteger los objetivos de largo plazo del proyecto en la generación estadística, y su consistencia con el principio de confidencialidad de los datos.

En primer lugar, el PL incorpora normas que dan lugar a una obligación amplia de los integrantes del Sistema Estadístico Nacional (en adelante SEN) de compartir información. Así, el numeral 9 del artículo 14 señala que son obligaciones de estos actores *“compartir la información requerida para la producción y difusión de estadísticas oficiales y para la actualización permanente del marco geoestadístico nacional”*. En estos mismos términos está redactado el artículo 18 del proyecto, que indica que *“quienes conforman el Sistema Estadístico Nacional – SEN, intercambiarán información estadística correspondiente a datos agregados y a microdatos de forma gratuita y oportuna en desarrollo de los objetivos del SEN”*. Finalmente, el artículo 23 señala una obligación incluso más amplia para quienes sean responsables de los registros administrativos, de proporcionar a los productores de estadísticas oficiales, de forma gratuita, las bases de datos o los registros administrativos que obran en su poder.

Como se ve, estas disposiciones imponen a los integrantes del SEN una obligación irrestricta de compartir información que puede estar sujeta a reserva, con un amplio conjunto de actores, cuyos integrantes específicos pueden ir aumentando.

En la exposición de motivos¹ se describen los avances institucionales derivados de la consolidación del SEN y se exponen los problemas que siguen afectando la adecuada generación de estadísticas en Colombia. Así, conforme allí se indica, es necesario *“mejorar la articulación estadística, fortalecer la comunicación entre quienes producen estadísticas en relación con su labor para evitar duplicidad en la generación de datos, fortalecer la calidad y la coherencia de la información estadística producida y promover el acceso y uso de las estadísticas oficiales.”*

Esta entidad comparte el objetivo general del proyecto de ley y entiende la necesidad de contar con información estadística de calidad para implementar de manera adecuada las políticas públicas. Así mismo, reconoce que proporcionar información estadística a la ciudadanía fortalece los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control ciudadano de la gestión pública. Sin embargo, consideramos que el logro de estos objetivos debe atender la necesidad de conservar la reserva de la información y de proteger el derecho de Habeas Data de los titulares de datos personales.

En este sentido, preocupa que las obligaciones de intercambio de información entre los integrantes del SEN se extiendan a los microdatos (artículo 18) y a la totalidad de los registros administrativos (artículo 23) y sean aplicables respecto del amplio conjunto de actores que compone este Sistema. Así, como se señala en el artículo 2° del PL, en concordancia con lo ya establecido en el artículo 155 de la Ley 1955 de 2019, hacen parte del SEN no solo las entidades

¹ Gaceta del Congreso 1082 de 2021.

públicas con funciones específicas relacionadas con la generación de estadísticas, sino también todas las ramas del poder público, las personas jurídicas de derecho público y privado que presten servicios públicos y las personas jurídicas que produzcan o administren registros administrativos, entre otras.

Por otro lado, el artículo 4° del PL se refiere a los principios que regulan la producción de estadísticas. El numeral 9 se refiere al principio de transparencia e indica que *“toda la información relacionada con la producción estadística y sus resultados se presume pública. En tanto tal, las fuentes, los métodos y procedimientos aplicados en la actividad estadística, los controles para la vigilancia de éstos y las estadísticas oficiales serán puestos a disposición pública de manera completa, oportuna y permanente. De igual manera, se proporcionará y facilitará el acceso a dicha información en los términos más amplios posibles y las entidades productoras responderán de manera eficaz las peticiones relacionadas con los procesos y los resultados de dicha actividad.”* (Se resalta). No se incluye en el documento un principio de reserva o confidencialidad estadística que proteja el manejo de los datos.

En desarrollo de este artículo, la información estadística, incluida sus fuentes, métodos y procedimientos, debe ser puesta a disposición de la ciudadanía *“en los términos más amplios posibles”*. Se establece incluso en el párrafo 2° del artículo 1° que *“las reglas contenidas en las Leyes Estatutarias 1266 de 2008 y 1581 de 2012 con relación a la protección y tratamiento de datos personales deberán ser interpretadas y aplicadas de manera armónica con el contenido de la presente ley, teniendo en cuenta el carácter especial de los registros administrativos y de los datos recolectados u obtenidos para fines estadísticos.”*

Esto significa que este PL está estableciendo reglas especiales para el manejo de información estadística protegida por el Habeas Data. Como se sabe, conforme a los artículos 9° y 10° de la Ley Estatutaria 1581 de 2012, el tratamiento de los datos personales requiere la autorización previa e informada de su titular, salvo cuando se trata de *“información requerida por una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial”*. En este mismo sentido, el artículo 5° de la Ley 1266 de 2008 señala que la información personal recolectada o suministrada de conformidad con lo dispuesto en la ley a los operadores que hagan parte del banco de datos que administra, podrá ser entregada a los titulares y a *“cualquier autoridad judicial, previa orden judicial”*.

Lo establecido en el principio de transparencia y en los artículos arriba citados del PL que se refieren al intercambio de información entre los miembros del SEN derogan tácitamente estas reglas estatutarias y exigen una entrega de información a la que no le es oponible la reserva. Ello es así más aún cuando se lee lo establecido en el párrafo 2° del artículo 1°, que llega a someter la interpretación de las leyes estatutarias de Habeas Data a lo establecido en una ley ordinaria.

A juicio de esta entidad, el logro de los fines del PL-que, como se dijo, compartimos- no puede obtenerse desconociendo el sistema normativo que protege los datos personales y generando un esquema institucional en el que cualquier dato en poder del Estado esté disponible sin restricciones.

Desde la perspectiva del Banco de la Republica, esto puede impactar significativamente la conservación, el manejo y la administración de la información cambiaria, la requerida para el seguimiento a las instituciones e infraestructuras financieras, y toda aquella recolectada a través de encuestas, proveedores de información económica y financiera o suministrada por otras entidades públicas, tales como la Superintendencia Financiera de Colombia, y que se utiliza por el Banco exclusivamente para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales.

Así mismo, es posible que se afecte el suministro de información al Banco por parte de los particulares y otras autoridades, quienes probablemente van a estar menos dispuestos a hacerlo fielmente si saben que su información de carácter reservado o clasificado puede ser compartida con otros agentes.

Normas sobre protección de los derechos de los titulares de datos personales y de la reserva estadística de las fuentes, microdatos y procedimientos, están incluidas en los *“Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales”* adoptados por las Naciones Unidas, citados incluso en la Exposición de Motivos del PL, en los que se incluye un principio de confidencialidad conforme al cual *“los datos individuales que reúnan los organismos de estadística para la compilación estadística, se refieran a personas naturales o jurídicas, deben ser estrictamente confidenciales y utilizarse exclusivamente para fines estadísticos.”* También el principio 5 del *“Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas”* se refiere a la confidencialidad estadística y a la protección de datos y señala que *“la privacidad de los informantes, la confidencialidad de la información que proporcionan, su uso exclusivo con fines estadísticos y la seguridad de los datos están totalmente garantizados.”* Finalmente, en la *“Ley Genérica sobre Estadísticas Oficiales para América Latina de la CEPAL”* se señala un principio de confidencialidad estadística y uso exclusivo con fines estadísticos, conforme al cual los datos individuales recopilados u obtenidos por los productores de estadísticas oficiales, que se refieran a personas naturales o jurídicas serán estrictamente confidenciales.

Sugerimos respetuosamente considerar estos argumentos y ajustar el PL para atender las preocupaciones que aquí se exponen.

2. La independencia del DANE y la autonomía de los miembros del SEN

Conforme a lo establecido en el Decreto 2118 de 1992, el DANE es un organismo del sector central de la administración pública nacional y pertenece a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional. El PL introduce cambios significativos a sus funciones y su rol en el esquema

institucional de producción de estadísticas. El más significativo es su denominación como *“autoridad técnica estadística en Colombia”*, conforme a la cual tiene, entre otras, las siguientes atribuciones: i) dirigir la producción de información estadística en el país, ii) expedir toda la regulación aplicable en el país en materia estadística; y iii) coordinar el desarrollo, la producción y la difusión de estadísticas nacionales dentro del Sistema Estadístico Nacional-SEN.

Así, el proyecto de ley faculta al DANE -que conserva la naturaleza de departamento administrativo dentro de la estructura de la rama ejecutiva- para impartir mandatos vinculantes en materia de desarrollo, producción y difusión de estadísticas a todas las entidades públicas de la rama ejecutiva del poder público, a la rama judicial y legislativa, a los órganos autónomos e independientes del Estado y también a los particulares que presten servicios públicos, cumplan función pública o produzcan o mantengan registros administrativos.

Adicionalmente, de acuerdo con el PL, el DANE gozaría de facultades sancionatorias sobre quienes, estando obligados a ello, se abstengan de implementar las instrucciones impartidas por dicha entidad para la producción y difusión de las estadísticas oficiales, o retarden, omitan o nieguen el suministro de la información o el cumplimiento de esta ley. Las facultades en esta materia son tan amplias que, de acuerdo con el PL, los servidores públicos que *“no presten la debida colaboración”* incurrirán en causal de mala conducta y podrán ser suspendidos o destituidos de sus cargos.

Lo anterior supone que todas las entidades y organismos del Estado, sin distinción, y el amplísimo espectro de los particulares señalados, serán sujetos obligados al cumplimiento de las reglas y regulaciones expedidos por una entidad administrativa -el DANE- en ejercicio de sus nuevas funciones, y que prácticamente cualquier dato en poder del Estado podrá ser objeto de la regulación de dicha entidad.

De esta manera, el DANE ejercerá su potestad regulatoria y sancionatoria sobre la actividad estadística de entidades como el Banco de la República, al cual la Constitución Política en el artículo 371 le asignó las funciones de banca central y le otorgó autonomía técnica, administrativa y patrimonial, y en el artículo 372 dispuso que su Junta Directiva será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia. El hecho de que el DANE, que hace parte de la rama ejecutiva del poder público, ejerza sus funciones regulatorias y sancionatorias sobre un organismo constitucional autónomo como es el Banco de la República, resulta contrario a las normas constitucionales citadas y a la interpretación que de las mismas ha hecho la Corte Constitucional en su jurisprudencia.

Al respecto, se resalta que la Corte Constitucional ha expresado que la Constitución Política le asignó al Banco de la República un conjunto de atribuciones necesarias para *“consolidar en cabeza de un sólo organismo estatal, de naturaleza jurídica única y con autonomía del ejecutivo, el ejercicio de un haz de funciones relativas a la regulación de la moneda, los cambios*

internacionales y el crédito, además de las relacionadas con la responsabilidad de emitir la moneda legal, administrar las reservas internacionales, ser prestamista de última instancia, banquero de los establecimientos de crédito y de servir como agente fiscal del Gobierno”². En este sentido, la Corte ha manifestado que la autonomía con que la Constitución Política dota al Banco de la República “no simboliza tan sólo la posibilidad de actuar con relativa independencia de la voluntad de otros órganos del Estado (...) sino que le permite decidir con independencia frente a las exigencias de la comunidad, de los demás organismos del Estado y en particular del Gobierno”³.

En la misma línea, la Corte Constitucional ha señalado que *“la autonomía técnica del Banco se traduce en términos de su capacidad para analizar libremente los fenómenos monetarios y para diseñar sin injerencia de otras autoridades los instrumentos que demande el ejercicio de sus atribuciones”⁴. Sobre el particular, señaló que gracias a su estatuto de autonomía el Banco disfruta de “un incomparable grado de libertad en la toma de decisiones y en el cumplimiento de las responsabilidades que la Carta le confía, exonerándolo de injerencias o interferencias de otras instancias o centros de poder”⁵.*

Conforme a lo expuesto, es fundamental que el PL no solo robustezca los mecanismos institucionales para la producción de estadísticas, sino que también fortalezca la independencia técnica y administrativa del DANE para generar un esquema normativo e institucional equilibrado, construido alrededor de la independencia y que, en los términos de la Ley Genérica de Estadísticas Oficiales de la CEPAL, permita a los productores de estadísticas oficiales decidir, *“en forma independiente y libre de cualquier tipo de presiones o injerencias políticas o de otras instancias externas, sobre la elaboración, producción y difusión de estadísticas, incluidas la selección de las fuentes de datos, los conceptos, las definiciones, las clasificaciones y los métodos que se utilizarán, así como la calendarización y el contenido de todas las formas de difusión”* (literal a) del artículo 3.1 relativo a los principios fundamentales de las estadísticas oficiales).

Al respecto, se resalta que Ley Genérica sobre Estadísticas Oficiales para América Latina de la CEPAL contempla un periodo fijo para el ejercicio del cargo del director de la oficina nacional de estadística que no coincida con el del Presidente de la República o jefe del gobierno. Con esto, dicha Ley Genérica busca garantizar que la oficina nacional de estadística se mantenga al margen de cualquier injerencia política y cumpla sus funciones con apego estricto a los criterios técnicos.

Estos comentarios son predicables también respecto del Consejo Asesor Técnico del Sistema Estadístico Nacional — CASEN. Conforme a lo establecido, entre otros, en el Decreto 2404 de 2019 y en la Resolución 0446 de 2020, actualmente el DANE es responsable de convocar, elegir y

² Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1994.

³ *Ibidem*.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-050 de 1994.

⁵ *Ibidem*.

evaluar a sus miembros, con lo cual se desdibuja su función como organismo independiente que presta asesoría a todo el SEN.

3. Los costos de la implementación del Proyecto de Ley

El PL, como se ha mencionado, incorpora una modificación amplia y ambiciosa del esquema normativo e institucional para la producción de estadísticas, que requerirá esfuerzos presupuestales, administrativos, tecnológicos y de recursos humanos para todos sus destinatarios. Así, llama la atención que la iniciativa esté prevista para tener aplicación inmediata, lo cual supone que todos los actores involucrados en su cumplimiento estarían en condiciones de acatar lo dispuesto en ella.

A juicio de esta entidad, las exigencias previstas en la iniciativa relativas, entre otros, a los protocolos tecnológicos, las capacidades de implementación, los requisitos técnicos, la conformación de dependencias especializadas en acatar las instrucciones y la interlocución con el DANE, requieren metas anuales realistas y graduales. Así, creemos que resulta más apropiado una convergencia paulatina a metas puntuales, en lugar de una aplicación inmediata y sin régimen de transición de todo lo que el PL pretende regular.

4. Las condiciones de las estadísticas oficiales

De acuerdo con el PL, para que las estadísticas sean oficiales, deben ser producidas y difundidas por el DANE o por las entidades que integran el Sistema Estadístico Nacional-SEN, estar incorporadas en el plan estadístico nacional vigente y en el registro que defina el DANE, y haber obtenido la certificación sobre su calidad estadística, entre otros. Así mismo, el PL dispone que el uso de las estadísticas oficiales será obligatorio para las entidades del Estado en los documentos de política pública, planes, programas y proyectos, y que solo estas estadísticas oficiales deberán utilizarse para la transmisión de información del país a organismos internacionales.

Respecto de la certificación de la calidad estadística, el PL establece que el certificador será *“una parte externa, que sea transparente, objetiva e imparcial”* y que la certificación debe producirse *“(…) en los términos conceptuales, metodológicos, administrativos y financieros establecidos por el DANE”* (artículo 5°, numeral 1). No obstante, el PL faculta al DANE para actuar como certificador o evaluador (artículo 1°, numeral 2 y artículo 43), con lo cual el certificador no sería una *parte externa, objetiva e imparcial*. La posibilidad de que el DANE fije los términos en que debe producirse la certificación de las estadísticas y actúe como certificador o evaluador de las mismas, se opone a que cumpla la función de asesor de quienes componen el SEN en las materias relacionadas con la recolección de datos, metodología estadística, divulgación, difusión y uso de estadísticas (artículo 7, numeral 4). El DANE no podría asesorar a los miembros del SEN en la forma como deben cumplir los mandatos que serán objeto de su evaluación en el proceso de certificación, en la medida en que ello podría conllevar un conflicto entre ambos roles.

Considerando que la producción y el uso de información estadística en el país dependería enteramente de los términos, condiciones, reglas y estándares que fije el DANE para el efecto, se limitaría la independencia de los productores de estadísticas para elaborarlas, difundirlas e interpretarlas conforme con sus competencias y atendiendo su especialidad. Como se expresó, la independencia de los productores de estadísticas es reconocida en la Ley Genérica sobre Estadísticas Oficiales para América Latina de la CEPAL.

Las funciones mencionadas del DANE como “*autoridad técnica estadística en Colombia*” distan de aquellas que, de acuerdo con la Ley Genérica citada, le correspondería ejercer a la oficina de estadística nacional. En efecto, aquella señala que las funciones se enmarcan en lo siguiente: (i) coordinar las actividades para el desarrollo, producción y difusión de estadísticas oficiales; (ii) guiar y revisar la aplicación de metodologías estadísticas y estándares, (iii) asegurar la producción de estadísticas oficiales en forma oportuna y comparable, (iv) llevar a cabo investigaciones y adoptar medidas para mejorar las estadísticas oficiales en colaboración con los demás productores de estadísticas oficiales y (v) asesorar al gobierno y al público en la recolección de información, metodología estadística, divulgación, difusión y uso de estadísticas.

Cordialmente,



Alberto Boada Ortiz
Secretario Junta Directiva
Secretaría Junta Directiva

Copias:

H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza; Presidente ; Comisión Tercera-Cámara de Representantes
Dra. Elizabeth Martínez Barrera; Secretaria Comisión Tercera; Cámara de Representantes