

Bogotá, D.C., 6 de mayo de 2022

H.R. HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA  
Representante Ponente del PL 222 de 2021 Cámara

H.R. AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO  
Comisión Primera Cámara de Representantes

Asunto: Comentarios desde la Asociación de la Industria Móvil de Colombia al Proyecto de Ley 222 de 2021 “Por la cual se expiden disposiciones sobre las estadísticas oficiales en el país” que se encuentra en transito para Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Respetados Representantes:

Reciban un cordial saludo desde la Asociación de la Industria Móvil de Colombia -ASOMÓVIL- donde hemos venido siguiendo la discusión y votación del Proyecto de Ley 222 de 2021, por lo cual nos permitimos pronunciarnos sobre aspectos claves que son de gran interés para los operadores de telefonía móvil que hacen parte de esta Asociación.

## Artículos contenidos en la iniciativa

**ARTÍCULO 1. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.** *La presente ley establece el marco jurídico general para la planificación, producción, difusión y administración de las estadísticas oficiales del país.*  
(...)

**PARÁGRAFO 2.** *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.*

**ARTÍCULO 2. SUJETOS INTERVINIENTES EN RELACIÓN CON LA LEY.** *Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a los siguientes sujetos:*

- a) *Las personas jurídicas, públicas o privadas, que presten servicios públicos.*
- b) *Personas jurídicas que posean, produzcan o administren registros administrativos en el desarrollo de su objeto social, que sean insumos necesarios para la producción de estadísticas oficiales\*\*\**

**ARTÍCULO 23. OBLIGATORIEDAD DE LA ENTREGA DE LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS.** *Quienes sean responsables de los registros administrativos tienen la obligación de proporcionar a los productores de estadísticas oficiales, de forma gratuita, las bases de datos o los registros administrativos que obran en su poder, con el nivel de detalle que se requiera para la producción de estadísticas oficiales, así como los metadatos, cuando sea posible, de modo que se pueda evaluar la calidad de los datos.*

**ARTÍCULO 24. INOPONIBILIDAD DE LAS RESERVAS EN LA ENTREGA DE INFORMACIÓN PARA FINES ESTADÍSTICOS.** *Para la entrega de datos, registros administrativos o información para fines estadísticos, no se podrán invocar las normas de confidencialidad o de reserva establecidas en otras disposiciones legales, incluyendo las reservas en materia tributaria.*

*PARÁGRAFO. El DANE dispondrá de los recursos técnicos y administrativos que garanticen que los datos suministrados que reposen en la entidad o aquellas bases de datos de otras entidades que sean requeridos para el desarrollo de operaciones estadísticas cuenten con sistemas de seguridad que garanticen los principios de confidencialidad y reserva de la información estadística.*

**ARTÍCULO 25. CONTINUIDAD EN LA PROVISIÓN DE LOS DATOS.** *Quienes proveen registros administrativos, en lo posible, deben mantener la continuidad de la provisión de datos. Si quienes tienen la responsabilidad de los registros administrativos planean llevar a cabo una nueva recopilación de datos o efectuar una revisión o actualización importante de su recopilación, cambios importantes en la estructura de la base de datos del registro administrativo o en el procesamiento de datos, así como eliminar o cambiar las variables estratégicas que los integran, de tal forma que pueda afectar los datos proporcionados para las estadísticas oficiales, se deberá informar previamente al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, como autoridad estadística y cuando proceda, a quienes producen estadísticas oficiales, antes de tomar la decisión.*

**ARTÍCULO 56. INFRACCIONES.** *Son infracciones, en relación con la actividad estadística, las siguientes conductas:*

1. *La negación u omisión de suministro de la información requerida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE para la elaboración de las estadísticas oficiales.*

## CONSIDERACIONES GENERALES

El Proyecto de Ley 222 de 2021 desconoce la normatividad vigente en materia de protección de datos personales, bases de datos de usuarios, habeas data y administración de información por parte del DANE, buena parte de las disposiciones acá contenidas ya están vigentes en otras normas, principalmente en el Decreto 1170 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Información Estadística), en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Ley 1753 de 2015 (artículo 160), el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Ley 1955 de 2019 (artículo 155) y la Ley 79 de 1993 .

La protección de los datos personales de los ciudadanos comporta un derecho humano y fundamental amparado por el artículo 15 de la Constitución Política en el ámbito de la intimidad personal, buen nombre y la inviolabilidad de las comunicaciones, y particularmente, está regulada en la Ley Estatutaria 1581 de 2012, es por eso menester, recalcar la importancia de la normatividad vigente en dicha cuestión.

En primer lugar, se debe señalar que en el ámbito de las facultades de solicitud de información con las que cuenta dicha entidad sobre datos estadísticos (L.79/93) o registros administrativos (L. 1955/19, SEN), que comporta, primordialmente el carácter de información de naturaleza **estadística, y no otro tipo de información** que pueden administrar las empresas que hacen parte del Sistema Estadístico Nacional, como son los **datos personales de sus suscriptores y usuarios de servicios públicos domiciliarios y de telecomunicaciones.**

Adicionalmente, sobre la Ley 79 de 1993 se tiene una excepción que se refiere a la información estadística que se origina en virtud de un censo de población y vivienda, pero dicha excepción no implica que dicha información estadística esté excluida de la aplicación de la normativa de protección de datos personales, **ni que la información que puede solicitar el DANE abarque las bases de datos de los suscriptores y usuarios que custodian las empresas de servicios públicos domiciliarios y de telecomunicaciones.**

A su vez, el artículo 155 de la ley 1955 de 2019, indica que las empresas que presten servicios públicos hacen parte del SEN, e impone en cabeza suya **la obligación de entregar sus bases de datos de registros administrativos**, concepto dentro del cual, como dijimos, no se incluye las bases de datos de usuarios que contienen datos personales de los suscriptores de los servicios públicos domiciliarios y de telecomunicaciones.

La Corte Constitucional al revisar el artículo 10 del proyecto de ley estatutaria del habeas data, en virtud del cual se exceptúa de la autorización del titular en solicitudes realizadas por las autoridades en el marco de sus funciones, ha **señalado expresamente que dicha facultad no puede conllevar un abuso del poder informático, siendo necesario, entre otras cosas, que se demuestre el vínculo calificado entre la divulgación del dato y la función aludida(C-748-2011).**

Adicionalmente, cabe resaltar que para el caso de los servicios públicos de Telecomunicaciones la información estadística ya se encuentra arraigada con el sistema de información integral del sector TIC – Colombia TIC el cual está en cabeza del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, en cumplimiento del parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 1341 de 2009 y el régimen de reportes de información en su componente técnico, está regulado en la Resolución 6333 de 2021 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), en la cual se establece un sin número de reportes de información bajo el criterio de que los datos solicitados son claros, actuales y los requeridos por el mercado y los individuos. Por lo cual, la implementación y apertura de nuevas obligaciones de información podría culminar en acceder a información puntual de cada usuario lo que se conllevaría una transgresión de las normas sobre protección de los derechos de los titulares de datos personales y de la reserva estadística de las fuentes, microdatos y procedimientos, estas últimas incluidas en los “Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales.”

Cabe mencionar que esta inferencia en los datos personales podría acarrear una externalidad negativa dentro del mercado que posiblemente al ver afectación en el suministro de información los particulares y otras autoridades, probablemente van a estar menos dispuestos a brindar información veraz fielmente si saben que su información de carácter reservado o clasificado puede ser compartida con otros agentes, infiriendo en el ámbito de competencia y de la simetría competitiva actual del mercado.

#### **SOBRE EL PROYECTO EN CUESTIÓN:**

1. La facultad del DANE para solicitar información corresponde a aquella requerida **con fines estadísticos**;
2. Dentro de esa información no pueden considerarse los datos personales de los clientes;

3. La excepción prevista en la ley 1581 de 2012<sup>1</sup> es respecto a la información **estadística que se requiere para un censo de población y vivienda**, y no respecto a las bases de datos de los suscriptores;
4. La información que están obligadas las empresas a entregar en el marco del Sistema Estadístico Nacional corresponde a **registros meramente administrativos** necesarios para generar la información estadística, mientras que la base de datos de usuarios **contiene DATOS PERSONALES que no tienen dicho carácter**,

## PROHIBICIONES DE ENTREGAR INFORMACIÓN PERSONAL

La información que puede solicitar el DANE para fines estadísticos a personas jurídicas **no incluye la información individual de los suscriptores (Ley 79 de 1993) ni datos de carácter personal (Decreto 240 de 2004)**.

En el artículo 5 de la ley 79 de 1993, “Por la cual se regula la realización de los Censos de Población y Vivienda en todo el territorio nacional”, se expresa taxativamente que los datos solicitados por el DANE deben ser acorde a la realización de censos y encuestas:

*“ARTÍCULO 5o. Las personas naturales o jurídicas, de cualquier orden o naturaleza, domiciliadas o residentes en el territorio nacional, están obligadas a suministrar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, los datos solicitados en el desarrollo de Censos y Encuestas. Los datos suministrados al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, en el desarrollo de **los censos y encuestas**, no podrán darse a conocer al público ni a las entidades u organismos oficiales, ni a las autoridades públicas, sino únicamente en resúmenes numéricos, que no hagan posible deducir de ellos información alguna de carácter individual que pudiera utilizarse para fines comerciales, de tributación fiscal, de investigación judicial o cualquier otro diferente del propiamente estadístico”.*

Lo anterior y haciendo una interpretación literal de la norma **limita la entrega de información para satisfacer el “desarrollo de Censos y Encuestas”**. Nuevamente, una lectura ajustada al texto normativo en cita, señala, en uso de un lenguaje de naturaleza imperativa, es decir, que encarna una orden, que los datos que se provean al DANE por personas naturales o jurídicas, de cualquier orden o naturaleza, no podrán darse a conocer (...) sino únicamente en resúmenes numéricos, que no hagan posible deducir de ellos [los datos] información que permite individualizar a una persona, y esto es así en la medida en que el objetivo del artículo bajo cita, **no es el de autorizar un tratamiento de datos personales en manos del DANE provenientes de las base de datos que disponen personas naturales o jurídicas a las que alude el artículo 5**, sino el de permitir a dicha entidad el acceso a datos numéricos para satisfacer fines estadísticos que le permitan el ejercicio de sus facultades administrativas acorde con el artículo 1 del Decreto 262 de 20042

Ahora bien, la información asociada al número fijo o móvil, el número de documento de identidad, la dirección de facturación y la dirección de residencia completa (departamento y municipio

---

<sup>1</sup> Esta ley establece una excepción en el literal f) del artículo 2, respecto a las bases de datos y archivos regulados por la Ley 79 de 1993, que se refiere a la información estadística que se origina en virtud de un censo de población y vivienda, pero dicha excepción no implica que dicha información estadística esté excluida de la aplicación de la normativa de protección de datos personales, ni que la información que puede solicitar el DANE abarque las bases de datos de los suscriptores y usuarios que custodian las empresas de servicios públicos domiciliarios y de telecomunicaciones.

incluidos), son, sin duda alguna, datos de naturaleza personal. De acuerdo con la Ley 1581 de 2012 de protección de datos personales, un dato personal es “cualquier información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales determinadas o determinables”, acorde con el art. 3 (c), por lo que la información requerida por el DANE en el proyecto de Ley presentado, se encuentra fuera de la órbita que contempla por su parte el artículo 1 y siguientes de la Ley 79 de 1993 que alude a la obtención de datos estadísticos con fines de censo de poblaciones y de vivienda.

## COMENTARIOS PARTICULARES

### Respecto del artículo 4. Principios que rigen las estadísticas oficiales

Este artículo incluye dentro de los “principios que rigen las estadísticas oficiales” el principio de Transparencia:

*“9. TRANSPARENCIA: 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”.*

La redacción del principio de transparencia resulta muy amplia al mencionar que toda información relacionada con la producción estadística y sus resultados se presume pública. Debe hacerse claridad explícita sobre los límites de esa publicidad y transparencia, para salvaguardar tanto el secreto empresarial como los derechos de los propietarios de datos personales, de acuerdo con lo previsto en la ley.

### Respecto de los artículos 14 sobre la información que están obligados a entregar los integrantes del Sistema Estadístico Nacional (SEN)

El artículo 14 del Proyecto establece que una de las obligaciones de los integrantes del SEN es

*“Poner a disposición del DANE de forma gratuita, las bases de datos completas de los registros administrativos y operaciones estadísticas que sean solicitadas por este, para la producción y difusión de estadísticas. La información solicitada deberá ponerse a disposición, con una descripción detallada de sus características y campos”.*

Al respecto consideramos que la obligatoriedad para la entrega de las bases de datos completas de los registros administrativos y operaciones estadísticas resulta desproporcionada. Lo anterior teniendo en cuenta lo contemplado en el literal e) del artículo 6 de la Ley 1581 de 2012 según el cual:

“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”.

Así las cosas, los privados deben garantizar desde el principio la supresión de la identidad de los titulares de los datos personales ya que estos no dieron autorización para el tratamiento de estos.

Se debe garantizar un balance entre del derecho al habeas data y los derechos que se satisfacen con la actividad estadística, se deben observar los principios de finalidad y proporcionalidad.

A su vez el artículo 10 de la Ley 1581 de 2012 estableció los casos en los que no se requiere autorización del titular, para la circulación de datos personales, dentro de los que se destaca aquella:

“(…) a) Información requerida por una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial (…)”.

La Corte Constitucional se pronunció sobre los requisitos que la entidad pública debe cumplir, para el ejercicio de esta causal:

*“(…) En relación, con las autoridades públicas o administrativas, señaló la Corporación que tal facultad “no puede convertirse en un escenario proclive al abuso del poder informático, esta vez en cabeza de los funcionarios del Estado. Así, el hecho que el legislador estatutario haya determinado que el dato personal puede ser requerido por toda entidad pública, bajo el condicionamiento que la petición se sustente en la conexidad directa con alguna de sus funciones, de acompañarse con la garantía irrestricta del derecho al hábeas data del titular de la información. En efecto, amén de la infinidad de posibilidades en que bajo este expediente puede accederse al dato personal, la aplicación del precepto bajo análisis debe subordinarse a que la entidad administrativa receptora cumpla con las obligaciones de protección y garantía que se derivan del citado derecho fundamental, en especial la vigencia de los principios de finalidad, utilidad y circulación restringida (…)”. (NFT)*

En este sentido la circulación de esta información sigue siendo restrictiva, ya que los funcionarios públicos solo están autorizados para solicitar aquellos datos personales, que estén estrictamente relacionados con el ejercicio de sus funciones. Por lo tanto, se debe aclarar en el artículo 14 del Proyecto de Ley que los integrantes del SEN, incluidas las empresas que prestan servicios públicos, no estarán obligadas a entregar datos personales, que de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1581 de 2012 es “cualquier información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales determinadas o determinables”

## **IMPACTO SOBRE LA SEGURIDAD JURÍDICA**

Las disposiciones que regulan una materia deberían quedar compiladas en un mismo cuerpo normativo, de tal forma que sea fácil la consulta por parte de la ciudadanía y se reduzcan las probabilidades de confusión; esta fue la intención de la compilación realizada a los decretos y que se condensó en los Decretos Únicos Reglamentarios.

Sin embargo, el Proyecto de Ley, en lugar de compilar las disposiciones del Decreto 1170 de 2015, recoge varias de las disposiciones de ese Decreto y adiciona otras, con lo cual la regulación de las estadísticas oficiales en Colombia quedaría dispersa en más de un cuerpo normativo, con apartes duplicados en uno y otro, lo cual es una clara fuente de inseguridad jurídica que va a dificultar y limitar el desarrollo de las estadísticas oficiales en Colombia.

## **CONSTITUCIONALIDAD**

Adicionalmente, el proyecto de Ley 221 de 2021 que fue aprobado bajo el procedimiento de ley ordinaria en su primer debate, incluye dentro de su articulado especificaciones de la ley estatutaria de habeas data Ley 1266 de 2008, lo cual implicaría un procedimiento legislativo específico para este tipo de trámite. El pretender tramitar disposiciones sobre entrega de base de datos personales bajo la administración de un tercero, en este caso el DANE, modifica sustancialmente la esencia de la tenencia y autorizaciones de uso y manejo de la información.

Este proyecto de ley contiene modificaciones al alcance del régimen de protección de datos personales por esta razón consideramos que se hace necesario que el proyecto de ley tenga rango estatutario.

La Sentencia 687 de 2002 de la Corte Constitucional establece que para saber si una norma está sometida a reserva de ley estatutaria debe distinguirse si el asunto trata de un derecho fundamental, si la norma está regulándolo y complementándolo, si dicha regulación toca sus elementos conceptuales y estructurales mínimos y si la norma pretende regular integralmente dicho derecho.

#### **Se requiere que sea Ley Estatutaria por cuanto:**

- Reglamenta el tratamiento de datos personales objeto de una excepción a la autorización de su titular para su tratamiento. Al respecto, durante la discusión del proyecto de ley que concluyó en la expedición de la Ley 1581 de 2012, el legislador vio la necesidad de precisar que otorga poderes ilimitados al DANE al no permitir acudir al principio de confidencialidad por parte de la empresa privada, desconociendo normas supranacionales como la Decisión 486 de la CAN.
- Excluye de la aplicación de la Ley 1581 de 2012 (Protección de datos personales) a las bases de datos contenidas en este proyecto, lo que abiertamente contrario a derecho.
- No otorgar garantías a los derechos fundamentales.

Por las razones anteriormente expuestas se requiere el trámite de una Ley estatutaria, para que la Corte Constitucional pondere los fines estadísticos y el derecho fundamental a la protección a los datos personales.

#### **EL PROYECTO DE LEY DEBE ACOMPAÑARSE DE UN ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO (AIN):**

Teniendo en cuenta el efecto que toda regulación puede tener sobre los diversos mercados, es necesario analizar detenidamente cuál será el impacto que el Proyecto de Ley tendría en caso de expedirse, para poder prever las consecuencias derivadas de la norma. Por esta razón, el Proyecto de Ley debe estar sustentado en un Análisis de Impacto Normativo (AIN) en el que se justifiquen las razones de ser de la norma, se explique cuál es el problema que se quiere resolver y se pueda ver por qué se eligieron las alternativas regulatorias que se plasman en el Proyecto de Ley por encima de otras. Además, se debe medir el impacto que tienen dichas alternativas sobre los mercados que se ven afectados, en relación con los incentivos que crea, y elegir la mejor alternativa en términos de costos-beneficio.

#### **CONCLUSIONES:**

El Proyecto de Ley en revisión incrementa fuertemente la inseguridad jurídica, ya que lo relativo a las estadísticas oficiales quedaría regulado en más de un cuerpo normativo, con apartes duplicados en una y otra norma, sin siquiera mencionar por ninguna parte del Proyecto el Decreto 1170 de 2015.

Por otra parte, hay algunas disposiciones que resultan ser bastante ambiguas, como es el caso de la intención de dotar al DANE y al Sistema Nacional Estadístico de mayor independencia técnica, o los aspectos relativos a las sanciones por la comisión de infracciones.

La redacción del principio de transparencia resulta muy amplia al mencionar que toda información relacionada con la producción estadística y sus resultados se presume pública. Debe hacerse claridad explícita sobre los límites de esa publicidad y transparencia, para salvaguardar tanto el secreto empresarial como los derechos de los propietarios de datos personales, de acuerdo con lo previsto en la ley.

Debe dejarse claro de forma explícita por un lado que toda actuación del DANE, así como de cualquier otra entidad pública o privada, debe respetar las normas sobre datos personales, concretamente la Ley 1266 de 2008 y la Ley 1581 de 2012 y que la norma no debe incrementar las cargas administrativas ni los costos asociados de reporte en cabeza de las entidades públicas o privadas, y se debe aclarar enfáticamente que los integrantes del Sistema Estadístico Nacional (SEN), incluidas las empresas que prestan servicios públicos, no estarán obligados a entregar información que contenga datos personales, así como tampoco ninguna información que esté protegida por el secreto empresarial.

Además, es necesario que el Proyecto de Ley se acompañe de un Análisis de Impacto Normativo (AIN) que explique con detalle el problema que se quiere resolver y se evalúen las distintas alternativas para lograrlo.

Por todo lo anterior, solicitamos que se archive la presente iniciativa legislativa.

Cordial saludo,



**SAMUEL HOYOS MEJÍA**  
Presidente