



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 1529

Bogotá, D. C., lunes, 21 de diciembre de 2020

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 325 DE 2020 CÁMARA

por la cual se modifica y se le da el carácter de legislación permanente al artículo 2º del Decreto Legislativo número 540 de 2020 del Presidente de la República, expedido en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica y se dictan otras disposiciones.



1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D. C.,

Honorable Congresista
GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 Nro. 8-68
Ciudad



Radicado: 2-2020-063742

Bogotá D.C., 4 de diciembre de 2020 14:32

Radicado entrada
No. Expediente 55914/2020/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 325 de 2020 Cámara "Por la cual se modifica y se le da el carácter de legislación permanente al artículo 2 del Decreto Legislativo No. 540 de 2020 del Presidente de la República, expedido en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley tiene por objeto modificar el artículo 2 del Decreto Legislativo No. 540 de 2020¹ relacionado con la exención del impuesto sobre las ventas a los servicios de voz e internet móviles, con el propósito de que lo propuesto tenga carácter permanente dentro de la legislación colombiana.

La propuesta de modificación del artículo 2 del Decreto 540 de 2020 es la siguiente:

<p>Artículo 2 del Decreto Legislativo No. 540 de 2020 ARTÍCULO 2. Servicios de voz e internet móviles exentos del impuesto sobre las ventas. Durante los cuatro (4) meses siguientes a la expedición del presente Decreto, estarán exentos del impuesto sobre las ventas (IVA) los servicios de conexión y acceso a voz e internet móviles cuyo valor no supere dos (2) Unidades de Valor Tributario – UVT. PARÁGRAFO. La exención de que trata el presente artículo debe reflejarse en la facturación al usuario que se expida a partir de la vigencia del presente Decreto.</p>	<p>Artículo 1 del Proyecto de ley No. 325 de 2020 Cámara ARTÍCULO 1. Exención del impuesto sobre las ventas a los servicios de voz e internet móviles. El artículo 2 del Decreto Legislativo No. 540 de 2020 del Presidente de la República, se modificará en los siguientes términos y tendrá el carácter de legislación permanente. Servicios de voz e internet móviles exentos del impuesto sobre las ventas. Los servicios de conexión y acceso a voz e internet móviles cuyo valor no supere dos (2) Unidades de Valor Tributario – UVT, estarán exentos del impuesto sobre las ventas. Parágrafo. La exención de que trata el presente artículo debe reflejarse en la facturación al usuario.</p>
--	--

¹ Por el cual se adoptan medidas para ampliar el acceso a las telecomunicaciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

En primer lugar, resulta pertinente destacar que el artículo 137 de la Ley 2010 de 2019² creó una Comisión de Expertos para estudiar los beneficios tributarios vigentes en el sistema tributario nacional, con el objeto de evaluar su conveniencia y proponer una reforma orientada a mantener los beneficios tributarios que sean eficientes, permitan la reactivación de la economía, fomenten el empleo, emprendimiento y formalización laboral, empresarial y tributaria que se fundamenten en los principios que rigen el sistema tributario nacional.

Dicho esto, se estima pertinente señalar que cualquier tipo de beneficio tributario, tales como exenciones, exclusiones, disminuciones de tarifas de impuestos, zonas especiales, sobre deducciones, entre otros, se deben analizar y proponer con base en el informe que presente esta comisión y la iniciativa que el Gobierno nacional presente ante el Congreso de la República para su estudio y aprobación.

Ahora bien, en lo que respecta al propósito contemplado en la iniciativa, se busca crear incentivos de carácter tributario que impacta en la aminoración de las bases gravables tanto de las personas naturales como las personas jurídicas responsables del impuesto sobre las ventas –IVA, reduciendo en una pérdida del recaudo, sin que la iniciativa prevea la creación de fuentes adicionales que compensen esta disminución en los ingresos de la Nación.

Por su parte, se hace necesario resaltar que, a raíz de la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a raíz del Covid-19, el Gobierno nacional ha buscado adoptar medidas que busquen mitigar los efectos económicos generados por la pandemia. Por lo anterior, se han promulgado varios decretos legislativos dirigidos a diferentes sectores de la economía y de la sociedad, en los que se implementan diversos mecanismos para afrontar y mitigar los efectos de la crisis que se encuentra atravesando el país, con el fin de hacer frente a las necesidades por las que atraviesan los colombianos en todo el territorio nacional.

Un ejemplo de ello, ha sido la expedición del Decreto Legislativo 540 de 2020 que obedeció, entre otras razones, al aumento en el uso de las redes y servicios de telecomunicaciones, así como a la necesidad de garantizar la prestación de estos servicios a los habitantes del territorio nacional, quienes debían realizar sus actividades laborales y académicas de manera virtual y transitoria con el fin de suplir esas actividades de forma presencial.

Dada la coyuntura se requería que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones efectuaran la adecuación de nueva infraestructura (...) para garantizar que la población acceda de manera permanente a los servicios de telecomunicaciones, permitir su oportuna atención así como el ejercicio de sus derechos durante la emergencia, en consecuencia, se deben disminuir el costo, esto es, aumentar la asequibilidad a los bienes y servicios de telecomunicaciones de toda la población mediante el alivio temporal de una de las cargas económicas que inciden en el valor de los planes ofrecidos a los usuarios, especialmente, al servicio de Internet y con esto, al desarrollo de sus actividades sociales, educativas, culturales y económicas, en forma remota, y en consecuencia es necesario **crear una norma transitoria** mediante la cual el impuesto sobre las ventas quede exento para los servicios de voz e internet móviles cuando el valor no supere dos (2) Unidades de Valor Tributario³. (Subrayado por fuera del texto original).

² Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones

³ Tomado de los considerandos del Decreto Legislativo 540 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas para ampliar el acceso a las telecomunicaciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

<p>De acuerdo con lo señalado, se hace necesario precisar que el objetivo de estas medidas adoptadas en el marco de la emergencia económica era estrictamente temporal, con la única finalidad de coadyuvar a afrontar la crisis generada por el aislamiento del COVID -19, durante un término perentorio, que correspondía en este caso a cuatro meses, tiempo que se esperaba que el país iniciara su reactivación económica.</p> <p>Por lo anterior, el mantener de manera indefinida estas medidas genera un desequilibrio en los recaudos futuros del país que afectaría el cumplimiento de los compromisos sociales del Estado, especialmente los que surjan para la recuperación económica y social de los distintos sectores de la sociedad.</p> <p>De otra parte, la disposición que se pretende establecer como permanente no se encuentra justificada sin que se señalen las razones técnicas ni legales por las cuales se busca generar exenciones en este impuesto a toda la población, tanto de personas naturales y jurídicas que accedan a cualquier tipo de plan de servicios de voz e internet. Por ejemplo, la proposición de ley establece como único requisito de la exención tributaria que no supere 2 UVT (\$71.214 valor 2020), sin ningún tipo de límite de tiempo, es decir se podrían comprar tarjetas prepago inferior a ese monto y nunca pagarían el IVA, razón por la cual este tipo de medidas erosionarían el sistema tributario e incrementarían los beneficios tributarios. Estos efectos son precisamente los que se quieren evitar en la legislación colombiana y que dieron lugar a la propuesta aprobada por el Congreso de la República de crear una comisión de expertos para que evalúe los beneficios que erosionan las bases gravables.</p> <p>Ahora bien, el artículo 154 de la Constitución Política consagra expresamente que los proyectos de ley que tengan por objeto o busquen de algún modo decretar beneficios de impuesto, contribuciones o tasas nacionales, serán de iniciativa privativa del Ejecutivo. Al respecto, es claro para este Ministerio que bien podría el Congreso de la República tramitar proyectos de ley con propuestas que involucren la iniciativa privativa del Ejecutivo, sin embargo, deberán contar con el aval del Gobierno nacional representado por la respectiva Cartera, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Así, por ejemplo, ha quedado claro en la sentencia C-821 de 2011, en la cual la Corte Constitucional señala lo siguiente:</p> <p><i>“...No obstante, este Alto Tribunal ha sostenido, en diferentes oportunidades, que esta iniciativa privativa otorgada al Ejecutivo no debe entenderse como la simple facultad de la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de éste, respecto a los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Gobierno.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Así las cosas, el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley con respecto a las materias señaladas en el artículo 154 superior y la participación de éste en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno o coadyuvancia</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Por último, ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de éste en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad”.</i> (Negrilla fuera de texto).</p>	<p>En consecuencia, los proyectos de ley que crean beneficios tributarios, como lo pretende la propuesta legislativa en estudio, al extender en el tiempo (lo que para el efecto equivale a crear) una exención del impuesto sobre las ventas, aplicable a los servicios de conexión y acceso a voz e internet móviles cuyo valor no supere dos (2) Unidades de Valor Tributario – UVT, corresponde a un asunto cuya iniciativa legislativa está reservada al Gobierno nacional o requieren contar con su aval. En ese orden, en caso de insistirse en el trámite legislativo del proyecto de ley del asunto, corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, al no contar con el aval del Gobierno nacional, representado en el Ministerio de Hacienda, por las razones que se han expuesto a lo largo de esta carta.</p> <p>Finalmente, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁴, todo Proyecto de Ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. Sin embargo, en la presente iniciativa legislativa no se observa el cumplimiento de estos requisitos.</p> <p>En razón de lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de ley del asunto dado que: (i) lo propuesto erosionaría el sistema tributario e incrementaría los beneficios tributarios; (ii) se hace necesario contar con el informe de la Comisión de Expertos en lo relativo a la materia abordada en la iniciativa; (iii) no está justificada en la exposición de motivos la permanencia en el tiempo el beneficio tributario propuesto; (iv) se trata de un asunto cuya iniciativa es privativa del Gobierno nacional y requiere de su aval, de lo contrario es inconstitucional.</p> <p>De cualquier modo, esta Cartera manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO Viceministro Técnico CAUDIMIN UJ-2052/2020 Elaboró: Silvia Marcela Romero Mora Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco Aprobó VT: Julián Nello</p> <p>Con Copia: Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano - Secretario General de la Cámara de Representantes.</p> <p><small>⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones</small></p>
---	---

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se garantiza el acceso a estudios de segunda lengua y a exámenes de acreditación internacional de los mejores bachilleres y profesionales graduados en las instituciones de educación públicas y privadas del país.



La educación es de todos

Mineducación



Radicado No. 2020-EE-242127
2020-12-03 07:33:33 p. m.

Bogotá D.C.,

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
 Secretario General
 Cámara de Representantes
 Edificio Nuevo del Congreso
 Ciudad

Referencia: Concepto Proyecto de Ley No. 158 de 2020 Cámara.

Respetado doctor Mantilla, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley No. 158 de 2020 Cámara **“Por medio de la cual se garantiza el acceso a estudios de segunda lengua y a exámenes de acreditación internacional de los mejores bachilleres y profesionales graduados en las instituciones de educación públicas y privadas del país”.**

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,



MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
 Ministra de Educación Nacional

Copia: Autores: HH.SS. Arturo Char Chaljub, Luis Eduardo Diazgranados Torres, José David Name Cardozo, Ana María Castañeda Gómez y HH.RR Cesar Augusto Lorduy Maldonado, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Néstor Leonardo Rico Rico, Karina Estefanía Rojano Palacios, José Gabriel Amar Sepúlveda, Eloy Chichi Quintero Romero, Jorge Enrique Benedetti Martelo, Héctor Javier Vergara Sierra, Jaime Rodríguez Contreras, Martha Patricia Villalba Hodwalker (ponente), Karen Violette Cure Corcione, Julio Cesar Triana Quintero, Salim Villamil Quessep, Oswaldo Arcos Benavides, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, José Luis Pinedo Campo, Jairo Humberto Cristo Correa, Aquileo Medina Arteaga (Ponente).

Aprobó: Constanza Liliana Alarcón – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media
 Luis Fernando Pérez Pérez- Viceministro de Educación Superior
 Luis Gustavo Fierro Maya –Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Danit María Torres – Directora de Calidad para la Educación Preescolar, Básica y Media
 Kerty Agamez – Asesora Despacho VEPBM
 Carolina Guzmán – Directora de Fomento de la Educación Superior
 Claudia Álvarez – Asesora Despacho VES
 Luz Mery Rojas Cárdenas – Asesora Despacho Ministra

Concepto al Proyecto de Ley No. 158 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se garantiza el acceso a estudios de segunda lengua y a exámenes de acreditación internacional de los mejores bachilleres y profesionales graduados en las instituciones de educación públicas y privadas del país"

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

La iniciativa tiene por objeto mejorar la calidad de la educación superior en Colombia y promover la investigación, garantizando el acceso a los bachilleres graduados de las instituciones de educación públicas y privadas, y los estudiantes graduados por semestre de carreras universitarias de las instituciones de educación superior públicas y privadas a estudios de segunda lengua y su acreditación a través del subsidio de exámenes internacionales.

Para ello propone la creación de dos becas, una para estudios de segunda lengua que incluye el pago de la totalidad de la matrícula y ayudas económicas para la compra de materiales educativos y las demás que sean pertinentes para el buen desempeño del estudiante; y otra para la realización y presentación de los exámenes internacionales de acreditación que consistirá en la asignación del subsidio total para costearlos.

Motivación

La exposición de motivos argumenta que manejar una segunda lengua permite ampliar el panorama laboral, académico y cultural de los hablantes, así como desarrollar y fortalecer sus habilidades cognitivas. Los autores reconocen que, si bien la Ley 115 de 1994 incluyó como área obligatoria de la educación básica y media el estudio de una lengua extranjera, a 2018 solo el 4,3% de los jóvenes bachilleres de las IE oficiales lograron un nivel B1 en inglés.

Dentro de la información suministrada se encuentran los resultados de los Índices de Aptitud en Inglés, según los cuales Colombia tiene un nivel bajo en este idioma, y las principales razones por las cuales las becas ofertadas por el ICETEX para estudios de pregrado y posgrado en el exterior no son otorgadas en su totalidad, siendo una de las principales causas el no cumplimiento del requisito de segunda lengua certificada por un examen internacional.

Posteriormente indica los costos para acreditar el conocimiento de un segundo idioma en Colombia, definen el marco normativo constitucional y legal de la iniciativa y realizan un análisis teórico sobre el impacto fiscal de la iniciativa indicando que el mismo no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, sin entrar a analizar el impacto concreto que alcanzaría la misma.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

Una vez analizado el contenido de la iniciativa legislativa, esta Cartera se permite expresar las siguientes consideraciones:

• Frente a la exposición de motivos

En la justificación del Proyecto de Ley se argumenta el bajo nivel de inglés de los estudiantes de la educación media de las instituciones educativas oficiales. Reconociendo el reto que implica la

enseñanza de un segundo idioma, el Ministerio de Educación Nacional ha desarrollado varias estrategias encaminadas a mejorar y dinamizar los procesos de enseñanza y aprendizaje del idioma inglés.

En el marco de las acciones del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, para lograr el desarrollo integral y, en especial, de competencias bilingües y biculturales de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, el Ministerio de Educación Nacional, a través del Programa Nacional de Bilingüismo ha formulado diferentes líneas estratégicas y metas que le permiten responder a las diferentes necesidades de los estudiantes y los docentes. Como principales resultados de las estrategias definidas en el Plan Nacional de Desarrollo encontramos las siguientes:

- Durante el 2019 se beneficiaron 1.500 docentes de 697 establecimientos educativos con los programas de formación docente *Inspiring Teachers* (Maestros que Inspiran), *School to School* (De Escuela a Escuela) y *ELT Leaders*. De igual manera, se entregó un total de 1.697.386 libros de *English, Please* y *Way to Go*, en 5.497 sedes educativas a nivel nacional.
- Por su parte, en el 2020 un total de 4.069 docentes de 2.948 establecimientos educativos han sido beneficiados con los programas de formación y capacitación docente del Programa Nacional de Bilingüismo distribuidos de la siguiente manera:
 - 1.447 docentes de 993 establecimientos educativos se encuentran beneficiados a través del programa de formación de llamado *Inspiring Teachers* que busca brindar formación continua a docentes de inglés en temas relacionados con metodología y liderazgo en la enseñanza del inglés, evaluación formativa, uso y apropiación de los materiales educativos del MEN y en temas de inglés para el turismo y evaluación formativa.
 - Así mismo, 595 docentes de 227 establecimientos educativos se encuentran participando del programa de *ELT Influencers* (Promotores pedagógicos) que busca fomentar el uso y la apropiación de la aplicación digital *Be the 1 Challenge* con el fin de promover estrategias de evaluación formativa y cultura de mejoramiento.
 - Adicionalmente, 251 docentes de 26 Escuelas Normales se encuentran participando del programa *School to School* (De Escuela a Escuela) que busca realizar acompañamiento pedagógico y de generación de trabajo colaborativo entre instituciones educativas privadas bilingües y Escuelas Normales Superiores (ENS) convocadas y seleccionadas por el Programa Nacional de Bilingüismo.
 - El 23 de abril de 2020 se hizo el lanzamiento y promoción de la aplicación digital *Be The One Challenge*, la cual está disponible de forma gratuita y abierta a todos los adolescentes y jóvenes de secundaria y media con el fin de fortalecer sus aprendizajes en inglés. A la fecha se han realizado 245.000 descargas de la aplicación, la cual está disponible para que todos los ciudadanos del país refuercen sus aprendizajes en inglés.
 - A la fecha, 1.776 docentes de 85 ETC a nivel nacional han participado de la estrategia *Talkativ-E*, una iniciativa para fomentar la práctica intercultural del inglés como vehículo de comunicación e interacción entre docentes colombianos de instituciones educativas oficiales y docentes internacionales a través de clubes de conversación en inglés.
 - 6.672 estudiantes y 2.714 docentes del país han descargado materiales de lectura en lengua extranjera disponible en la plataforma Colombia Aprende.

Lo anterior permite evidenciar los amplios esfuerzos realizados por esta Cartera para fortalecer los procesos pedagógicos de los docentes y brindar herramientas que dinamicen los procesos de enseñanza y aprendizaje de una segunda lengua al interior de las instituciones educativas.

• Consideraciones generales respecto de la finalidad de la iniciativa

El Ministerio de Educación Nacional considera necesario tener en cuenta que en virtud del artículo 69 de la Constitución Política, el Estado tiene la obligación de facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior. Para la implementación de la política pública de apoyos económicos esta Cartera, en conjunto con el ICETEX, han constituido diversos fondos en administración, los cuales tienen sus propios reglamentos en los que se establecen los requisitos de acceso, criterios de selección, rubros y montos a financiar, entre otros.

Es así como el Gobierno Nacional viene realizando esfuerzos significativos en la financiación de la demanda en educación superior para apoyar económicamente a los estudiantes destacados académicamente y/o que se encuentren en situación de vulnerabilidad para que accedan al servicio público de educación superior. A través de esta política de financiación a la demanda, esta Cartera en los últimos años ha destinado de su presupuesto de inversión aproximadamente 5 billones de pesos con los cuales se han beneficiado más de 500 mil estudiantes.

Una de las estrategias para incrementar el número de beneficiarios de acceso a la educación superior con un énfasis en equidad se encuentra desarrollada por el Gobierno Nacional en el marco del Plan Nacional de Desarrollo "Pacto Por Colombia. Pacto por la Equidad", que diseñó e implementó el Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior – Generación E, que está dirigido a brindar oportunidades de acceso y permanencia en las regiones a 336.000 jóvenes y al fortalecimiento de las instituciones de educación superior públicas para brindar una oferta de calidad a lo largo del país.

Este Programa busca que estudiantes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de educación superior, promoviendo la movilidad social del país y cierre de brechas, en un marco de financiación sostenible y gradual. El Programa fue inaugurado el 20 de octubre de 2018 y está conformado por tres componentes, de los cuales dos (Equidad y Excelencia) están dirigidos a apoyar el acceso a la educación superior de estudiantes por mérito académico y condición vulnerable y un componente (Equipo) dirigido al fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas.

A través del programa Generación E, 2.042 jóvenes se encuentran realizando sus programas académicos de pregrado relacionados en idiomas y lenguas con énfasis en idiomas extranjeros.

Así mismo, el Programa Generación E cuenta con aliados estratégicos que ponen a disposición de los beneficiarios facilidades para acceder a servicios de recreación, viajes, lectura y tecnología e idiomas. Este último ítem es desarrollado por Open English, Rosetta Stone y EF - Education First quienes ofrecen sus servicios de capacitación en idiomas a los jóvenes de Generación E que se encuentran interesados en ello. A continuación, se muestra la distribución por aliado estratégico:

Tabla 3. Aliados estratégicos de servicios de idioma

ALIADO ESTRATÉGICO	BENEFICIARIOS
Open English	27
Rosetta Stone	12
Ef - Education First	116
TOTAL	155

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Por otro lado, el Ministerio ha desarrollado otras alternativas para apoyar el acceso y la permanencia en la educación superior de estudiantes de escasos recursos económicos o población vulnerable de especial protección constitucional, mediante el otorgamiento de subsidios y créditos condonables a través de criterios de mérito académico y de equidad social. A continuación, se relacionan los diferentes fondos y subsidios vigentes con el Ictetex:

- Fondo Programa Generación E – Componente Equidad
- Fondo Programa Generación E – Componente Excelencia
- Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctimas del Conflicto Armado.
- Fondo Especial de Comunidades Negras
- Fondo de Comunidades Indígenas - Álvaro Ulcué Chocué
- Fondo de Población Rrom
- Fondo de Estudiantes con Discapacidad
- Fondo Mejores Bachilleres del País
- Fondo Beca "Omaira Sánchez"
- Fondo Beca "Jóvenes Ciudadanos de Paz"
- Fondo Programa Ser Pilo Paga
- Subsidios de sostenimiento estudiantes focalizados en Sisbén
- Subsidios a la tasa de interés en época de estudio y amortización
- Condonaciones por graduación
- Condonaciones por reconocimiento Mejores Saber PRO

A continuación, se presenta la información de beneficiarios de los fondos que se encuentran adelantando programas académicos relacionados con estudios de un segundo idioma en el país:

Tabla 1. Jóvenes beneficiarios de fondos de ICETEX que se encuentran adelantando programas académicos relacionados con estudios en idiomas

Fondo	No. Beneficiarios
Ser Pilo Paga	781
Fondo de Reparación Víctimas	214
Excelencia Docente de Educación Preescolar, Básica y Media	169
Otros	8
Total	1.172

Fuente: Vicepresidencia de Fondos – Ictetex.

Como se evidencia, la finalidad que persigue la iniciativa objeto de este concepto hace parte de los intereses de esta Cartera ministerial, con la salvedad de que en atención a la función social de la educación, el Ministerio de Educación Nacional prioriza los recursos disponibles para garantizar, en primer lugar, el acceso a la educación superior de aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o se destacan por su mérito académico.

De otra parte, se considera oportuno mencionar que el ICETEX ha establecido varias líneas de crédito educativo para facilitar y apoyar a los jóvenes colombianos que quieran fortalecer sus competencias en el dominio de una segunda lengua. Dentro de los programas adelantados se encuentra el de *Perfeccionamiento de Idiomas USD 8.000*, dirigido a personas que desean realizar un programa de formación en lengua extranjera fuera del país, que financia programas superiores a 3 meses, con duración máxima de un año, por una cuantía máxima de USD 8.000.

y el de *Pasantía e investigación USD 8.000*, dirigido a estudiantes que desean optar por pasantías o programas de investigación e intercambio educativo fuera del país.

Adicionalmente, el ICETEX cuenta con el programa Becas Mundo, por medio del cual se canalizan las diferentes convocatorias que realizan gobiernos de países extranjeros que tienen como fin otorgar becas de estudio de idiomas en el extranjero y que son publicadas en la página web de la Entidad. Cabe aclarar que las becas mencionadas se publican anualmente con base en la oferta de cada gobierno o institución, teniendo en cuenta su disponibilidad presupuestal. Para la vigencia 2019, el Gobierno de Belice ofreció 6 becas anuales para programas de perfeccionamiento del inglés; el Gobierno del Reino Unido (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte) ofreció 40 becas y el Gobierno de la India ofreció 5 becas para estudiar inglés en tres niveles: Básico, Intermedio y Avanzado, las cuales beneficiaron a 51 ciudadanos.

• **Consideraciones respecto a los artículos**

El Proyecto de Ley en sus artículos 2 y 6 propone la creación de dos becas, una destinada al financiamiento de estudios de segunda lengua y otra destinada a subsidiar la realización del examen internacional para acreditar la segunda lengua, respectivamente.

Frente a la beca para estudio, el artículo segundo dispone que esta comprende i) el pago de la matrícula de la totalidad de semestres o períodos de estudio, ii) una ayuda económica para comprar material educativo y iii) las demás que se consideren pertinentes para el buen desempeño del estudiante. Su párrafo adicionalmente establece que tanto la ayuda económica para material educativo, como las demás que se consideren pertinentes, serán otorgadas únicamente a los estudiantes que demuestren insuficiencia socioeconómica, disponiendo en su artículo tercero que el Ministerio de Educación Nacional deberá diseñar el procedimiento de selección *teniendo en cuenta la situación económica del aspirante*, sin embargo no precisa de manera específica si el pago de la matrícula de la totalidad de semestres o períodos de estudio debe estar enfocado hacia la población vulnerable o no.

Frente a la beca para la realización del examen, la iniciativa manifiesta en su artículo sexto que el *“Gobierno Nacional deberá garantizar el subsidio total de los exámenes internacionales que acreditan la apropiación de una segunda lengua”* sin delimitar tampoco los beneficiarios de la medida, en el sentido de establecer si es únicamente para los que ya obtuvieron la beca de estudios anteriormente mencionada, o si es para población en situación de vulnerabilidad o si es para la población en general.

Así mismo, en relación con la reglamentación de las dos becas anteriormente expuestas, el artículo 8 establece los siguientes requisitos mínimos para acceder a cada una de ellas:

- 1. Ser colombiano
- 2. El mérito como resultado de la calificación obtenida.
- 4. Cumplir con los requisitos de admisión de la Institución de segunda lengua a la cual aspire ingresar.
- 5. Contar con título de bachiller o de pregrado.
- 6. Que al momento de presentarse para obtener el beneficio, el título de bachiller o pregrado no supere los 2 años de haber sido otorgado.
- 7. No haber incurrido en faltas de conducta en el desarrollo de su bachillerato o pregrado.
- 8. Acreditar un promedio durante el bachillerato o pregrado no inferior a 3,7, o su equivalente (...). En caso que el estudio y el examen sean ofertados en el exterior y sean convalidables, se requerirá además de los requisitos anteriores carta de aceptación expedida por la Institución de Educación Superior en el Exterior.”

Al respecto, es importante mencionar que resulta conveniente que en la iniciativa se prevean los mecanismos que permitan la focalización y priorización del gasto de los recursos públicos, siendo el factor de vulnerabilidad socioeconómica uno de los más relevantes. Además, resulta importante comentar la dificultad de aplicación o reglamentación del numeral 8 antes mencionado, toda vez que las instituciones educativas definen en sus proyectos educativos institucionales los métodos de evaluación, de tal manera que lograr un equivalente al parámetro numérico establecido, resulta un imposible.

De otra parte, el artículo cuarto establece que el ICETEX *“podrá solicitar en cualquier momento al estudiante o directamente a la universidad o institución de educación donde se curse la segunda lengua las certificaciones originales de notas”*, como una medida de control y seguimiento del rendimiento académico de los beneficiarios.

Al respecto, es importante considerar que lo dispuesto en el presente artículo no tiene en cuenta los preceptos derivados del derecho fundamental al habeas data contemplado en el artículo 15 de la Constitución Política y desarrollado en la Ley 1581 de 2012 *“Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”*, que establece:

“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”.

Sobre el particular, la Superintendencia de Industria y Comercio, en concepto de 30 de enero de 2015, expresó:

“Las notas de un estudiante son datos personales semiprivados que permiten asociar a una persona natural determinada o determinable y que cumplen las siguientes características: (i) están referidos a aspectos exclusivos y propios de una persona natural, (ii) permiten identificar a la persona, en mayor o menor medida, gracias a la visión de conjunto que se logra con el mismo y con otros datos; (iii) su propiedad reside exclusivamente en el titular del mismo, situación que no se altera por su obtención por parte de un tercero de manera lícita o ilícita, y (iv) su tratamiento está sometido a reglas especiales (principios) en lo relativo a su captación, administración y divulgación”.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se considera oportuno se evalúe la necesidad de la disposición a la luz de los pronunciamientos doctrinales y jurisprudenciales sobre la protección de esta información sensible.

En cuanto al artículo 7 que dispone que el Gobierno Nacional reglamentará las lenguas a las que podrán aplicar los estudiantes colombianos, y el artículo 10 que establece que *“El Ministerio de Educación Nacional, y el ICETEX, tendrán un término de 6 meses para reglamentar lo correspondiente”*, es oportuno mencionar que actualmente se encuentra publicado el listado de los exámenes estandarizados y avalados para la certificación del nivel de dominio lingüístico, conforme a los lineamientos del *«Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas aprendizaje, enseñanza, evaluación»* para los idiomas de inglés, alemán, francés, italiano, chino, japonés, portugués y ruso, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 2.6.6.9 y 2.6.6.10 del Decreto 1075 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación y la Resolución No. 12730 de 2017 *“Por la cual se publica la lista de exámenes estandarizados para la certificación del nivel de dominio lingüístico y se dictan otras disposiciones”*; razón por la cual el país ya cuenta con un marco normativo que define lo relativo

a los exámenes internacionales y los niveles y competencias requeridos para el reconocimiento del dominio de una segunda lengua.

De otra parte, en relación con la obligación de reglamentación de los asuntos referentes al ICETEX, esta Cartera manifiesta que el sistema jurídico vigente ya establece para el ICETEX la estructura jurídica necesaria para la administración de las becas y líneas de crédito establecidas para el acceso a la educación superior. La Ley 30 de 1993 dispone en sus artículos 113 y 114 que los recursos de la Nación destinados a becas o a créditos educativos universitarios en Colombia serán girados al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) y a él corresponde su administración, siendo el garante de los préstamos otorgados por el sector financiero a los estudiantes de educación superior de escasos recursos económicos.

Así entonces, es conveniente que se evalúe la necesidad de dar continuidad al trámite de las mencionadas disposiciones.

III. DEL IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

Este Ministerio respetuosamente solicita acoger lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el cual dispone que la exposición de motivos y las ponencias de los Proyectos de Ley deben incluir expresamente un concepto sobre el impacto fiscal y la fuente de ingresos adicional para el financiamiento de los costos de las medidas.

En este caso, la exposición de motivos manifiesta que los gastos generados por la iniciativa representados en los apoyos económicos a los beneficiarios, los gastos administrativos de funcionamiento para la operatividad de la beca, las acciones de control y seguimiento a las mismas, entre otros factores; se entenderán incluidos en el Presupuesto General de la Nación y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar, sin que se realice una estimación de los impactos en las finanzas públicas, dada la ausencia de proyecciones, fuentes de donde surgirán los recursos necesarios para la financiación y la relación de ese escenario financiero con el marco fiscal de mediano plazo, como lo dispone el artículo 7 de la Ley en cita.

Sobre el particular, este Ministerio recuerda que el análisis del impacto fiscal es indispensable por respecto al principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política, que reza:

“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá cumplir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. (...) La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.”

Al respecto, la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos en la Sentencia C-502 de 2007:

“Evidentemente las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el

Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7 analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho - que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios administrativos, presupuestales y técnicos- para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento”.

En estas condiciones, el Ministerio de Educación Nacional recomienda se eleve la solicitud de concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de que se analice el impacto fiscal de la iniciativa, en aplicación del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*.

IV. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones técnico-jurídicas y sin desconocer el propósito de la iniciativa, de manera respetuosa el Ministerio de Educación Nacional recomienda no continuar con el trámite legislativo del Proyecto de Ley, toda vez que, como se dijo, la finalidad de la iniciativa se viene desarrollando con programas y proyectos del Gobierno Nacional y existe una reglamentación específica sobre la materia. Además, es importante considerar que:

- La iniciativa legislativa no analiza el impacto fiscal que generaría los apoyos económicos a los beneficiarios de la beca en segunda lengua, no tiene en cuenta los gastos administrativos de funcionamiento, operatividad, control y seguimiento que la misma implica, ni menciona la fuente de ingresos adicional para el financiamiento de los costos de las medidas, tal como lo requiere el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*.
- Las becas que se pretenden crear con la iniciativa legislativa no prevén mecanismos que permitan la focalización y priorización del gasto de los recursos públicos, siendo el factor de vulnerabilidad socioeconómica uno de los más relevantes.
- El artículo 4° podría ser vulnerable ante un juicio de inconstitucionalidad respecto del derecho fundamental de habeas data de los estudiantes.

CARTA DE COMENTARIOS DE LA ANDI CÁMARA DE INDUSTRIA DIGITAL Y SERVICIOS AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 409 DE 2020 CÁMARA, 234 DE 2020 SENADO

por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones.



Bogotá D.C, 7 de diciembre de 2020

Honorable Representante
JORGE HUMBERTO MANTILLA
Secretario General
Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley 234/2020 Senado, 409/2020 Cámara "Por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones"

Honorable Secretario,

Inspirados en el bien común, en la democracia participativa, en la modernización del Estado y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, desde la Cámara de Industria Digital y Servicios de la ANDI trabajamos por mejorar la competitividad digital del país. Es así como atendiendo el interés de construir un país del siglo XXI en concordancia con las dinámicas globales, nos permitimos manifestar a través de esta comunicación algunos comentarios con relación al Proyecto de Ley en mención. Agradecemos nuestros comentarios sean tenidos en cuenta por la corporación.

Con el fin de facilitar el análisis de nuestra comunicación, este documento está dividido en dos partes. Unos comentarios generales sobre el alcance en materia de redes sociales y sus diferencias con los medios de comunicación y unos comentarios específicos sobre los siguientes artículos:

- a. [Artículo 17. Funciones del Consejo Nacional Electoral](#)
- b. [Artículo 47. Identificación y autenticación por medios digitales](#)
- c. [Artículo 52. Actualización del domicilio electoral](#)
- d. [Artículo 60. Actualización del domicilio en el censo electoral](#)
- e. [Artículo 102. De la Propaganda Electoral](#)
- f. [Artículo 104. Límites de la Propaganda Electoral por Medios Electrónicos](#)
- g. [Artículo 107. Prohibición de Violencia Política en Propaganda Electoral](#)
- h. [Artículo 126. Puestos de Votación](#)
- i. [Artículo 132. Causales de exoneración de la sanción](#)
- j. [Artículo 134. Integración de la lista de jurados de votación](#)
- k. [Artículo 136. Capacitación de los jurados de votación](#)
- l. [Artículo 158. Modalidades de voto](#)
- m. [Artículo 183. Procedimiento del escrutinio de mesa](#)
- n. [Artículo 270 \(información biométrica\)](#)

Ahora bien, los intermediarios de Internet hacen parte del ecosistema de las plataformas digitales y las redes sociales, obrando como actores que proveen mecanismos para optimizar la búsqueda de contenido en la red, realizar todo tipo de compras, y/o permitir la conexión entre usuarios.

De igual manera, la Corte establece cuáles son las funciones de los intermediarios de Internet de la siguiente manera: *"En el contexto de la sociedad de la información, un intermediario se caracteriza porque no es quien da origen a la información o a contenidos particulares, su función es posibilitar la comunicación de información de una parte a otra. Así, como lo ha sostenido la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, son intermediarios desde los proveedores de servicios de Internet a los motores de búsqueda, y desde los servicios de blogs a las plataformas de comunidades en línea, las plataformas de comercio electrónico, servidores web, redes sociales, entre otros".*

De acuerdo con lo dispuesto en la Sentencia T-277 de 2015, *"(n)inguna persona que ofrezca únicamente servicios técnicos de Internet como acceso, búsquedas o conservación de información en la memoria caché deberá ser responsable por contenidos generados por terceros y que se difundan a través de estos servicios, siempre que no intervenga específicamente en dichos contenidos ni se niegue a cumplir una orden judicial que exija su eliminación cuando esté en condiciones de hacerlo ("principio de mera transmisión")".*

En este sentido, consideramos respetuosamente que las disposiciones del Proyecto de Ley contenidas en los artículos 102, 104 y 107, desconocen lo dispuesto en la Constitución y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al imponer obligaciones nuevas a los actores de internet que sobrepasen los límites razonables de acción que puedan endilgarle a estos.

Comentarios Específicos

- a. Sobre el Artículo 17. Funciones del Consejo Nacional Electoral

Bajo el régimen electoral actual, el artículo 265 de la Constitución, modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2009 consagra que *"El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa"* (subrayas fuera del texto). Así las cosas, las funciones del CNE se circunscriben (i) a la actividad electoral; y, (ii) respecto a los siguientes sujetos: partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, sus representantes legales, directivos y candidatos.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 17 del Proyecto de Ley, se establece que el CNE tendrá entre sus funciones: *"Aplicar el régimen sancionatorio a los particulares que incumplan la normatividad electoral, cuando no esté atribuida expresamente por la ley a otra autoridad para hacerlo"* (subrayas fuera del texto). Lo que extiende la competencia de la entidad y extrae de su órbita natural las facultades que ostenta.

Comentarios Generales

Sobre la naturaleza de las redes sociales y sus diferencias con los medios de comunicación

En virtud del numeral 10 del artículo 265 de la Constitución, la competencia del CNE recae únicamente sobre la participación de los partidos políticos y movimientos en los medios de comunicación, sin embargo, en el Proyecto de Ley bajo estudio se pretende equiparar a las redes sociales y, en general, a internet con medios de comunicación tradicionales, lo que consideramos respetuosamente que amplía el ámbito de competencia por fuera de lo establecido constitucionalmente.

El concepto de medio de comunicación está sujeto a la existencia de una responsabilidad editorial y titularidad respecto de los contenidos que se publican, los cuales están dirigidos a audiencias generales e indeterminadas. En consecuencia, se entienden como medios de comunicación: la radio, la televisión, la prensa, las revistas y demás medios editoriales de amplia circulación, los cuales también pueden desplegarse digitalmente a través de portales propios alojados en Internet.

Por su parte, las plataformas digitales propiamente dichas, incluidas las redes sociales como Facebook, Twitter, Instagram, YouTube, LinkedIn, Snapchat, Google+, Tumblr, MySpace, Badoo, Pinterest, Flickr, Vimeo, entre muchas otras, no son medios de comunicación, sino herramientas de intermediación digital que permiten la publicación y difusión de contenidos e ideas por parte de terceros (usuarios) en ejercicio de su derecho a la libertad de expresión en Internet.

Las plataformas digitales, incluidas las redes sociales, son herramientas que le permiten a sus usuarios crear, alojar o difundir en ella información, ideas u opiniones bajo el amparo del derecho constitucional a la libertad de expresión. En dichas plataformas se puede acceder y/o compartir contenido que sea del interés del usuario.

En las redes sociales, particularmente, los contenidos que se publican tiene como regla general que los usuarios han aceptado voluntariamente recibir la información que allí se despliega. Esto quiere decir que el público al cual están dirigidas las publicaciones es claramente determinado, ya sea por las relaciones que mantenga el usuario al interior de la red, o por la necesidad de que éste entre a una plataforma buscando el contenido.

Dichas plataformas promueven el libre flujo de ideas, opiniones e información, razón por la cual, son espacios que ostentan una notoriedad frente a las garantías imperativas y el desarrollo de la democracia en el contexto digital. Esto implica que su despliegue tiene como eje central el derecho a la libertad de expresión.

Ha dicho la Corte, citando el Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión que, las plataformas digitales son vehículos que permiten las garantías del artículo 20. En 2013, el informe anual de la CIDH sobre Libertad de Expresión señala que *"el pluralismo obliga al Estado a proteger la naturaleza multidireccional de internet y promover las plataformas que permitan la búsqueda y difusión de informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, en los términos del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos"*.

Respetuosamente nos permitimos señalar que bajo el precepto citado del numeral 2 del artículo 17 del Proyecto de Ley se compromete la libertad de expresión de la ciudadanía en general, por cuanto asignar funciones sancionatorias al CNE respecto a los particulares podría llevar a que esta entidad se arrogue competencia, por ejemplo, para sancionar la conversación ciudadana que se relacione con temas políticos y que la someta a los términos dispuestos sobre *"propaganda electoral"*¹.

El numeral 2 del artículo 17 del Proyecto de Ley también incluye a una multiplicidad de actores que en razón de su rol en la sociedad de la información son meros intermediarios, tal es el caso de los intermediarios de internet² que ponen a disposición de terceros herramientas para que creen, publiquen y difundan autónomamente contenidos.

Conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el artículo 20 Superior *"ocupa un lugar preferente en el ordenamiento constitucional colombiano, no sólo por cuanto juega un papel esencial en el desarrollo de la autonomía y libertad de las personas (CP art. 16) y en el desarrollo del conocimiento y la cultura (CP art. 71) sino, además, porque constituye un elemento estructural básico para la existencia de una verdadera democracia participativa (CP arts. 1º, 3º y 40)"*³. Por lo tanto, la protección de ese derecho es reforzada y su aplicación extensa, sin llegar a constituir un derecho absoluto. Sobre la protección a la libertad de expresión en Internet se ha manifestado ampliamente la Honorable Corte Constitucional.

Por lo anterior, es necesario señalar que una disposición como la contenida en el Proyecto de Ley, con la cual se podría limitar la expresión de la ciudadanía, debe superar el test tripartito el cual consiste en que la norma que pretenda restringir el derecho a la libertad de expresión debe: i) tener consagración legal; ii) buscar una finalidad imperativa (protección de derechos fundamentales, de Seguridad Nacional, orden público o moral pública); iii) que la medida sea necesaria, idónea y proporcional para alcanzar la finalidad imperativa y consideramos respetuosamente que en ese sentido, la norma del Proyecto de Ley no supera los criterios (ii) y (iii).

- b. Sobre el Artículo 47. Identificación y autenticación por medios digitales.

Observando que en el artículo 47 del Proyecto de Ley se regula la identificación y autenticación por medios digitales asignándole a la Registraduría Nacional del Estado Civil la responsabilidad y la labor de identificación digital y autenticación de todos los colombianos por los diferentes medios tecnológicos de forma digital, por todo tipo de biometría o sistemas de identificación, es

¹ Sobre "propaganda electoral" remitirse al comentario sobre el artículo 97 del Proyecto.

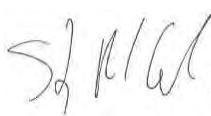
² La Corte Constitucional señala que: *"En el contexto de la sociedad de la información, un intermediario se caracteriza porque no es quien da origen a la información o a contenidos particulares, su función es posibilitar la comunicación de información de una parte a otra. Así, como lo ha sostenido la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, son intermediarios desde los proveedores de servicios de Internet a los motores de búsqueda, y desde los servicios de blogs a las plataformas de comunidades en línea, las plataformas de comercio electrónico, servidores web, redes sociales, entre otros"*

³ Corte Constitucional, Sentencia C-329 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<p>claro que el legislador, en este punto, pretende establecer una sustancial y radical modificación en materia de regulación en lo relacionado con el derecho de habeas data que le asiste a cada uno de los ciudadanos, confundiendo, desde nuestro punto de vista, dos conceptos que tienen una definición y alcances muy diferentes, dando igual tratamiento a la identificación de los ciudadanos y a los procesos de autenticación de los mismos.</p> <p>En tal medida, respetuosamente consideramos que el mencionado artículo 47, propiciaría una violación al derecho fundamental de habeas data, en tanto que limitaría la libertad de los titulares del dato para decidir a quién autorizan para la recolección y tratamiento de sus datos personales, lo cual hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental de habeas data.</p> <p>Lo anterior se evidencia, en la medida en que se pretende centralizar la función de identificación digital y autenticación de todos los colombianos por los diferentes medios tecnológicos y por todo tipo de biometría o sistemas de autenticación, única y exclusivamente en cabeza de la Registraduría, estando incluso las entidades públicas, supeditadas a la autorización y regulación que expida la Registraduría sobre el particular.</p> <p>En tal medida, y tras una lectura global de los artículos relacionados con los sistemas de autenticación en el Proyecto de Ley, en especial respecto a la biometría, resulta posible inferir que, la regulación propuesta no tiene conexidad clara respecto del objeto del Proyecto de Ley y su título, más aun teniendo en cuenta que su redacción se efectuó de forma general, y en consecuencia, su ámbito de aplicación no se limita al ejercicio de los actos y procesos electorales, por lo que respetuosamente consideramos que se violarían los principios de conexidad temática y conexidad sistémica.</p> <p>Por otra parte, y en caso de que se modifique el alcance y ámbito de aplicación del presente artículo, sea del caso precisar que si bien el mayor beneficio de estos sistemas de identificación y autenticación es el acceso a servicios por canales no presenciales y el ahorro en tiempo de los ciudadanos, al tener la posibilidad de realizar trámites o solicitar servicios en línea que hoy solo se podrían hacer de manera presencial.</p> <p>Para que esto sea una realidad, para la totalidad de los colombianos, no basta solo con habilitar los medios por parte de la Registraduría, se hace necesario garantizar al menos tres condiciones: la primera, acceso a internet de calidad a lo largo y ancho del país; la segunda, apropiación de las Entidades Públicas y Empresa Privada de estos medios de identificación y autenticación en sus sistemas; la tercera, interoperabilidad de sus sistemas que permitan realmente digitalizar sus trámites y servicios.</p> <p>Por los anteriores motivos, solicitamos respetuosamente incluir un parágrafo adicional, indicando que:</p> <p>“Parágrafo: A partir de la entrada en vigor del presente código, la Registraduría adoptará de manera gradual en todos sus trámites y servicios a ciudadanos, la identificación digital y autenticación de los colombianos por diferentes medios tecnológicos y/o digitales, previa ejecución y evaluación de pruebas piloto de cada uno de ellos”</p>	<p>c. Sobre el Artículo 52. Actualización del domicilio electoral</p> <p>Dadas las condiciones de cobertura y calidad del internet en muchos de los municipios del país y, en vista que se hace necesario garantizar la inclusión y la actualización del domicilio electoral al 100% de los colombianos de manera continua, consideramos importante incluir un parágrafo adicional en el que se indique:</p> <p>“Parágrafo: La Registraduría Nacional del Estado Civil deberá habilitar el uso de formulario físico de actualización de domicilio electoral para los lugares en donde la conectividad es limitada, o en su defecto, donde no se cuenten con los mecanismos adecuados para realizar dicha actualización con el fin de garantizar el proceso a todos los ciudadanos”</p> <p>d. Sobre el Artículo 60. Actualización del domicilio en el censo electoral.</p> <p>Tal como se menciona en el presente código, la Registraduría podrá habilitar diferentes opciones de voto a los ciudadanos en un mismo proceso electoral, el ciudadano pueda hacer uso del mecanismo de actualización de domicilio electoral para indicar la opción de voto que elige para ejercer su derecho al voto. Esto con el fin de garantizar por parte de la Registraduría, que los ciudadanos, que han usado un mecanismo de voto anticipado no estén habilitados para votar en la jornada electoral presencial, motivo por el cual, se solicita incluir parágrafo adicional, en el cual se indique:</p> <p>“Parágrafo: La Registraduría Nacional del Estado Civil informará a los ciudadanos mínimo 8 meses antes de la realización del proceso electoral, cuales son las opciones de voto anticipado que se habilitarán para ejercer el derecho al voto, a fin de que los ciudadanos mediante la actualización del domicilio electoral indiquen si desean tomar alguna de estas opciones”.</p> <p>e. Sobre el Artículo 102. De la Propaganda Electoral</p> <p>En el artículo se establece una nueva definición de “propaganda electoral”, de la siguiente manera: “Entiéndase por propaganda electoral toda forma de publicidad realizada en un medio de divulgación, con el fin tácito o expreso de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana” (énfasis agregado).</p> <p>Entendiendo el término amplio de “medio de divulgación” implica que el contenido difundido en las redes sociales puede constituir propaganda electoral. Es necesario recordar que bajo lo dispuesto en el artículo 265 de la Constitución, las facultades de reglamentación y vigilancia del CNE recae sobre los “medios de comunicación” mas no respecto de redes sociales. Adicionalmente, el hecho de que la propaganda electoral pueda incluir contenido con una</p>
<p>intención implícita (“tácita”) de obtener votos constituye una dificultad al crear el riesgo de que incluso el contenido orgánico difundido por los votantes pueda considerarse como propaganda electoral.</p> <p>f. Sobre el Artículo 104. Límites de la Propaganda Electoral por Medios Electrónicos</p> <p>El artículo en mención establece límites al gasto en propaganda electoral en “medios electrónicos” (incluidas las redes sociales): “La propaganda desplegada a través de las redes sociales, correos electrónicos, mensajes de texto y las plataformas digitales que permiten crear, publicar, reproducir y repetir información en un espacio digital durante el periodo pre-electoral y electoral, no podrá exceder los toques de campaña establecidos por el órgano electoral.</p> <p>Las personas naturales o jurídicas que elaboren, y contraten información durante el periodo pre-electoral y electoral a través de cualquier medio, incluyendo plataformas digitales, redes sociales y telefonía, deberán reportar al Consejo Nacional Electoral los gastos de publicidad y promoción con el objeto de verificar los toques de campaña prestables”.</p> <p>Con respecto a lo anterior, consideramos respetuosamente que deben ser aclarados los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El artículo no identifica quién se encuentra sujeto a los límites de gasto, lo que podría generar confusión. • Se utiliza el término “propaganda electoral”, que, según se define en el artículo 102, podría interpretarse que incluye contenido orgánico y autónomo de la ciudadanía en manifestación de su libertad de expresión. Sugerimos respetuosamente revisar el texto propuesto aclarando que la propaganda electoral no incluye contenido orgánico. Aunque el contenido orgánico es, por definición, no remunerado, la disposición es lo suficientemente amplia como para que pueda interpretarse que requiere informar sobre los gastos indirectos de la campaña (por ejemplo, el pago de un partido político a un influencer para publicar contenido orgánico en apoyo de su candidato). • Por otra parte, el artículo 104 no especifica el canal, la metodología y el plazo para la presentación de los informes de gastos. Si bien la Ley del Código Electoral vigente establece la obligación de informar los gastos electorales, es importante que esta nueva Ley sea clara sobre estos aspectos teniendo en cuenta que la implementación de cualquier reporte de información requiere acciones al interior de las compañías obligadas. <p>g. Sobre el Artículo 107. Prohibición de Violencia Política en Propaganda Electoral</p> <p>El artículo parece crear una prohibición a la difusión de la “violencia política” en la propaganda electoral al afirmar que: “Se entiende la violencia política en propaganda electoral como toda acción que pretenda generar afectaciones contra los derechos a la honra, honor, buen nombre, a</p>	<p>la intimidad personal, familiar, y a la imagen y la dignidad de las personas que participan en cualquier etapa del proceso político-electoral, incluyendo cualquier tipo de amenaza contra la integridad física de los candidatos y la difusión de noticias falsas o injuriosas, así como contra el buen nombre y la reputación de los partidos y los movimientos políticos con personería jurídica, los grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales y demás organizaciones políticas, que sea difundida a través de medios de propaganda o publicidad regulados en el presente código.</p> <p>Parágrafo. El incumplimiento de las reglas sobre publicidad y propaganda electoral será investigado y sancionado por el Consejo Nacional Electoral de conformidad con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 1475 de 2011 y en el artículo 39 de la Ley 130 de 1994 o normas que los modifiquen, adiciones o complementen, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar”. Sin embargo, el artículo no define claramente la “violencia política” ni especifica quién puede perpetrarla (es decir, ¿candidatos / funcionarios públicos? ¿Votantes?). Por lo tanto, en el debate electoral, se podría utilizar para tratar de censurar a los oponentes políticos o al público en general etiquetando las críticas (incluido el contenido orgánico en las redes sociales) como “violencia política”. Esto podría dar lugar a que el CNE emita términos de referencia buscando la eliminación de contenido orgánico en las redes sociales que sea un discurso político claramente protegido (por ejemplo, un comentario negativo sobre un candidato publicado por un ciudadano en edad de votar en una red social).</p> <p>Sobre el mismo, consideramos respetuosamente que prohibir el contenido anterior probablemente sería inconstitucional como una restricción indebida al derecho a la libertad de expresión. La Corte Constitucional ha sostenido que las disposiciones que buscan restringir la propaganda política que alude o transmite mensajes negativos que se refieran a otros candidatos son inconstitucionales. En el Fallo C-089 de 1994, la Corte sostuvo que una disposición que establece que la propaganda política no contendrá mensajes alusivos a otros candidatos o invitar a abstenerse de votar por otro partido o movimiento político era inconstitucional dado que la “propaganda política negativa” es un recurso válido en el ejercicio del proselitismo político de conformidad con la Constitución. La Corte sostuvo que tal prohibición constituía una violación a la libertad de expresión. Asimismo, en la Sentencia C-1153 de 2005, la Corte Constitucional se basó en la sentencia C-089 de 1994 y declaró inconstitucional que, durante la campaña presidencial, ningún candidato o representante de los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, realicen acusaciones que afecten la dignidad y el buen nombre de los demás candidatos que participan en ella, y que el CNE regulará el régimen sancionador para quienes violen estos preceptos.</p> <p>Adicionalmente, con base en la sentencia C-089 de 1994, la Corte Constitucional sostuvo en C-1153 de 2005, que la “propaganda política negativa” constituye una manifestación directa de la libertad de expresión y debe ser plenamente protegida, siempre que no implique una violación penal. El Tribunal Constitucional también sostuvo que la vaguedad de la disposición anterior podría implicar una prohibición general de expresar opiniones negativas hacia un candidato, lo cual es inconstitucional. Si bien la sentencia C-1153 de 2005 se refiere a campañas políticas para la Presidencia, es razonable interpretar este precedente para aplicar a cualquier tipo de campaña</p>

<p>política, y que dicha aplicación daría lugar a la inconstitucionalidad del artículo 107 del proyecto de Ley.</p> <p>Por otra parte, el artículo 107 puede ser considerado inconstitucional por violar la jurisprudencia de la Corte Constitucional en cuanto a la protección especial a la libertad de expresión en lo que respecta al "discurso político, el debate sobre asuntos de interés público y la opinión sobre funcionarios y personas públicas". En efecto, en el T-155 de 2019, la Corte Constitucional sostuvo que el discurso político -o discurso- sobre asuntos de interés público se refiere no solo a los de contenido electoral sino a todas las expresiones relevantes para el desarrollo de la opinión pública sobre asuntos que contribuyan a la vida de la Nación, incluidas las críticas hacia el Estado y los funcionarios públicos. Así mismo, se consideró que tal discurso es fundamental en una sociedad democrática, en consecuencia, cualquier restricción al discurso sobre asuntos de interés público o que impliquen críticas al Estado o sus funcionarios es sospechosa. El fallo T-155 también reiteró la importancia de proteger el discurso de los funcionarios o personas públicas que, por sus actividades y posición social, ganan notoriedad pública. La Corte sostuvo que dichas personas deben correr el riesgo de verse afectadas por un discurso adverso por considerar que las actividades que realizan son asuntos de interés público.</p> <p>Con base en lo anterior, consideramos respetuosamente que el artículo 107 puede ser inconstitucional porque parece restringir indebidamente el discurso político, que está protegido de manera especial por la Constitución.</p> <p>h. Sobre el Artículo 126. Puestos de Votación</p> <p>En relación con el artículo 126 "Puestos de votación" respecto a la geo-referenciación a la que hace referencia el parágrafo, es fundamental recordar que se debe contar con la autorización del titular del dato personal sobre el cual se está recogiendo y almacenando su ubicación. Lo anterior, de acuerdo con los principios establecidos en la Ley 1581 de 2012, máxime cuando se trata de un dato sensible como lo es la ubicación de una persona, ya que hace parte de su intimidad.</p> <p>Los datos sensibles están definidos en la Ley 1581 de 2012 y en el Decreto 1377 de 2013 como "aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promuevan intereses de cualquier partido político o que 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".</p> <p>La anterior lista para la Corte Constitucional no debe entenderse como una lista taxativa "sino meramente enunciativa de datos sensibles, pues los datos que pertenecen a la esfera íntima son determinados por los cambios y el desarrollo histórico"⁴</p> <p>⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-748 de 2011, numeral 2.7.3</p>	<p>En el mismo sentido, teniendo en cuenta la Resolución 45002 de 2020 de la Superintendencia de Industria y Comercio, se deben tener en cuenta las siguientes obligaciones, en el Tratamiento de datos personales sensibles:</p> <p>"1. Informar al titular que por tratarse de datos sensibles no está obligado a autorizar su Tratamiento.</p> <p>2. Informar al titular de forma explícita y previa, además de los requisitos generales de la autorización para la recolección de cualquier tipo de dato personal, cuáles de los datos que serán objeto de Tratamiento son sensibles y la finalidad del Tratamiento, así como obtener su consentimiento expreso.</p> <p>Ninguna actividad podrá condicionarse a que el Titular suministre datos personales sensibles."</p> <p>Adicionalmente, el tratamiento de datos sensibles debe estar rodeado de especial cuidado y diligencia en su recolección, uso, seguridad o cualquier otra actividad que se realice con los mismos. En efecto, la Corte Constitucional exige responsabilidad reforzada por parte de los Responsables y Encargados: "como se trata de casos exceptuados y que, por tanto, pueden generar altos riesgos en términos de vulneración del habeas data, la intimidad e incluso la dignidad de los titulares de los datos, los agentes que realizan en estos casos el tratamiento tienen una responsabilidad reforzada que se traduce en una exigencia mayor en términos de cumplimiento de los principios del artículo 4 y los deberes del título VI"⁵.</p> <p>En tal sentido, es necesario dejar claro que será la aplicación o el sistema de información implementado por la Registraduría, en su calidad de responsable del tratamiento de datos, quien accederá a la información de ubicación del ciudadano y por lo tanto, dicha mención, autorización y finalidad deberán estar expresamente incluidos en los términos y condiciones del sistema o la aplicación.</p> <p>i. Sobre el Artículo 132. Causales de exoneración de la sanción.</p> <p>La exoneración de sanción para un jurado de votación por no presentarse a ejercer su labor el día de las elecciones, debe ser acreditada por éste ante el registrador de oficio, acción que podría ser expedita y eficiente, si se realizará por medios electrónicos, con los siguientes beneficios para el Registrador de oficio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conocer con anterioridad al día de la elección, la cantidad de jurados exonerados por causales que pueden reportarse de manera previa, como por ejemplo las causales de exoneración de la sanción 1, 2 y 3 del presente artículo. <p>⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-748 de 2011, numeral 2.8.4</p>
<p>Lo anterior, apoya su gestión, en el sentido que éste, debe garantizar completitud de jurados en todos los puestos y mesas de votación, por lo cual, conocer de manera anticipada al día de la elección la cantidad de ciudadanos exonerados, le permite:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinar faltantes de jurados en puestos con anticipación a la fecha de la jornada, lo cual derivaría en la necesidad de nombramiento de nuevos jurados para garantizar la completitud de estos el día de la elección. • Tener depurada de manera anticipada la lista de jurados sancionados por no asistir a ejercer su función el día de las elecciones. <p>Por tales motivos se propone la inclusión de parágrafo adicional, así:</p> <p>"Parágrafo: La Registraduría Nacional del Estado Civil habilitará medios electrónicos para el trámite de las exoneraciones por parte de los ciudadanos selección."</p> <p>j. Sobre el Artículo 134. Integración de la lista de jurados de votación.</p> <p>Para la integración de la lista de los jurados de votación debería habilitarse opción para que las personas que cumplan los requisitos mínimos y quieran postularse voluntariamente como jurados puedan hacerlo, lo anterior reduce la base de jurados que se eligen por sorteo y da la oportunidad de postularse ciudadanos que deseen ejercer como jurados de votación.</p> <p>Por los anteriores motivos se propone la inclusión de parágrafo adicional, así:</p> <p>"Parágrafo: La Registraduría Nacional del Estado Civil habilitará medios electrónicos para que ciudadanos que deseen postularse para ser jurados de votación puedan hacerlo"</p> <p>k. Sobre el Artículo 136. Capacitación de los jurados de votación</p> <p>Los jurados de votación deben certificar su conocimiento para el correcto desempeño de sus funciones. Para cada proceso electoral se capacitan los jurados de votación en sesiones que convoca la Registraduría y basta con la asistencia del ciudadano seleccionado como jurado para cumplir el requisito de la capacitación.</p> <p>Consideramos respetuosamente que esta obligación deber ir más allá y debe buscar que el ciudadano seleccionado como jurado de votación realmente demuestre que tiene los conocimientos necesarios para realizar de manera óptima su trabajo, condición que se puede garantizar mediante la presentación de examen que acredite dicho conocimiento.</p> <p>Motivo por el cual, se propone adicionar el siguiente texto, al primer párrafo del presente artículo, así:</p> <p>"La Registraduría Nacional del Estado Civil capacitará presencial o virtualmente a los jurados de votación y les suministrará la información y material didáctico suficiente en formatos accesibles</p>	<p>para que cumplan cabalmente con sus obligaciones. En estos se incluirán contenidos relacionados con las medidas adoptadas por la Organización Electoral para garantizar el derecho al voto de todas las personas sin discriminación alguna, en particular, de las personas pertenecientes a poblaciones de especial protección constitucional. La concurrencia a estas capacitaciones será obligatoria y se acreditará el conocimiento de los ciudadanos seleccionados a través de prueba, la cual podrá efectuarse por medios digitales"</p> <p>l. Sobre el Artículo 158. Modalidades de voto</p> <p>Teniendo en cuenta que la confianza de los ciudadanos en el proceso electoral es uno de los puntos claves a mantener en una democracia, y el proceso electoral presencial que se tiene hoy en el país goza de esta confianza, es importante que la Organización Electoral utilice las próximas dos elecciones nacionales de los años 2022 y 2023 para realizar las pruebas pilotos que sean necesarias para garantizar que los ciudadanos conozcan las diferentes opciones de voto y se determine cual o cuales son los que generan en los electores y los diferentes actores del proceso, la confianza necesaria.</p> <p>Así mismo consideramos respetuosamente que es necesario que la Registraduría Nacional del Estado Civil después del año 2023, una vez se realice la conformación y actualización del censo electoral y actualización de residencia electoral, de acuerdo a lo que se define en este código, defina un año antes de cada elección, si es del caso, cuáles opciones de votación anticipada, estarán disponibles y en qué circunscripciones (nacionales o exterior) permitiendo que los ciudadanos actualicen la opción elegida, de la misma manera que hacen la actualización de domicilio electoral.</p> <p>Por los anteriores motivos, se propone adicionar y modificar el siguiente texto, al primer párrafo del presente artículo, así:</p> <p>"De acuerdo con las reglamentaciones técnicas y logísticas que expida la Registraduría Nacional del Estado Civil y a los resultados de los pilotos realizados por esta, en las Elecciones Nacionales, Atípicas o de mecanismos de participación hasta el año 2023, inclusive, se podrán definir las opciones que la entidad considere viable implementar, teniendo en cuenta que estas deben garantizar la confianza de todos los actores del proceso. El voto podrá ser presencial o no presencial así:"</p> <p>m. Sobre el Artículo 183. Procedimiento del escrutinio de mesa</p> <p>Con el fin de mantener la transparencia del proceso electoral, consideramos respetuosamente que es indispensable que para los sitios que no cuenten con un sistema automatizado, se mantengan los tres (3) ejemplares del acta de escrutinio de mesa (Claveros, Delegados y Trasmisión), por esta razón sugerimos adicionar al numeral 8 del presente artículo el siguiente texto, así:</p> <p>"Los resultados del escrutinio que realicen los jurados de votación se harán constar en el acta. Del</p>

<p><i>acta se generarán al menos dos (2) copias idénticas de un único documento, que será firmado por los jurados de votación; estos ejemplares serán válidos y se destinarán así: uno para la comisión escrutadora y otro para efectos de digitalización, transmisión y publicación que posteriormente será entregado a los registradores departamentales. La Registraduría Nacional del Estado Civil podrá establecer una tercera copia idéntica del mismo documento para efectos de transmisión de resultados y publicación física en el lugar establecido previamente para tal fin. Los testigos electorales podrán tomar una imagen fotográfica del referido documento previa a su remisión a la comisión escrutadora.</i></p> <p>n. Sobre el Artículo 270 (información biométrica)</p> <p>Amable y respetuosamente exponemos nuestras observaciones y consideraciones en relación con el contenido del artículo 270 del Proyecto de Ley, sin perjuicio de que las mismas también resulten extensivas y aplicables a lo regulado en el artículo 47 de tal documento, a saber:</p> <p>i. Principio de unidad de materia</p> <p>Consideramos respetuosamente que la inclusión de este artículo, que restringe el tratamiento de datos personales por parte de las empresas privadas en la ponencia para segundo debate del proyecto de ley que modifica el código electoral colombiano, no guarda relación con el contenido y objeto del mismo, que es la expedición del nuevo código electoral, más no modificar el régimen de tratamiento de datos personales contenido en la Ley 1581 de 2012, razón por la cual el contenido del artículo 270 excedería el objeto del proyecto de Ley.</p> <p>En virtud de lo anterior, el artículo atenta contra el principio de unidad de materia, consagrado expresamente en los artículos 158 de la Constitución Política de Colombia, conforme al cual "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella" y el artículo 159, que contempla que "el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido".</p> <p>La Corte Constitucional en Sentencia C-133 de 2012 ha destacado que "el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, cuando incluye cánones específicos que, o bien</p>	<p>[no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado"⁶</p> <p>Por otro lado, no se estima proporcional ni adecuada la regulación establecida en tal artículo, en tanto que no se entiende, cómo dicha normatividad ayudaría a un mejor, más eficiente y/o transparente proceso electoral al monopolizar el recaudo, encargo y responsabilidad del trámite de datos personales de autenticación digital y biométricos en la Registraduría Nacional del Estado Civil. Dado lo anterior, se puede afirmar que la regulación propuesta no tiene conexidad clara y contundente respecto del objeto del Proyecto de Ley y su título, por lo que se violarían los principios de conexidad temática y conexidad sistémica.</p> <p>ii. Sustitución Constitucional y vulneración a la libre competencia</p> <p>Además de la presunta violación del principio de unidad de materia, respetuosamente consideramos que el Proyecto de Ley estaría incurriendo en sustitución constitucional, pues el artículo 270 estaría reglamentando funciones propias de la Registraduría Nacional del Estado Civil que no están contempladas bajo los parámetros que la Constitución ha delineado para esta entidad pública.</p> <p>Las funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil se encuentran reglamentadas en el artículo 120 de la Constitución, el cual indica que la entidad hace parte de la organización electoral, y es independiente de las ramas del poder público. Las funciones que se le otorgan están relacionadas con la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, además de las que le indique la ley. Pero en ningún momento la Constitución le asigna la función de erguirse como una entidad encargada de establecer un monopolio respecto de los sistemas alternativos de identificación, la administración de datos biométricos y datos sensibles, así como de otros datos personales de los ciudadanos que puedan servir para establecer la identidad.</p> <p>Por lo tanto, cabe concluir que la normatividad propuesta implicaría otorgarle facultades que no le corresponden a la Registraduría Nacional del Estado Civil a nivel constitucional. Lo anterior se hace más claro si se examina el régimen económico establecido por la Constitución de 1991. El Proyecto de Ley en comentario implica una extralimitación de las facultades de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en tanto que sus facultades constitucionales no implican un monopolio estatal en materia de identificación alterna, lo que incurre en violación de la libre competencia.</p> <p>Así, el artículo bajo análisis establece un monopolio legal en el manejo, recolección y tratamiento de datos personales relacionados con la autenticación digital y los datos biométricos de todos los ciudadanos, en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil, lo cual va en detrimento directo de las libertades económicas consagradas en los artículos 58 y 333 de la Constitución, las que se sintetizan en libertad de empresa, libre iniciativa privada y el derecho colectivo a la libre competencia, que implica la ausencia de barreras de entrada u otras prácticas restrictivas innecesarias⁷.</p> <p>⁶ Sentencia C-133/12. Magistrado ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. ⁷ Corte Constitucional, Sentencia C815 de 2001.</p>
<p>La Constitución de 1991 reconoce el modelo económico de libre mercado -asignación descentralizada de recursos escasos-, limitado bajo las facultades de intervención que tiene el Estado en desarrollo del estado social de derecho. No obstante, esta intervención "(...) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa, (...) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía, (...) debe obedecer al principio de solidaridad y (...) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad."</p> <p>Con base en lo anterior, el establecimiento del monopolio legal mencionado no respetaría el núcleo esencial del derecho de libertad de empresa, ni obedecería a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación al principio de solidaridad ni a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Lo anterior, en tanto que no se entiende cómo el establecimiento del monopolio de tratamiento y recolección de datos de identificación alterna en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil ayudará o favorecerá el proceso electoral y, en todo caso, resultando dicha medida en la vulneración del derecho fundamental de habeas data y del derecho colectivo y principio estructural de la libre competencia.</p> <p>En efecto, el establecimiento de un monopolio estatal sobre datos de identificación alterna implicaría, necesariamente, una afectación directa al derecho colectivo de la libre competencia, por medio del cual se garantiza el bienestar de los consumidores, la eficiencia en el funcionamiento del mercado y la libre concurrencia de las empresas al mismo, promoviendo la oferta de bienes y servicios de mejor calidad y a menor precio e impidiendo abusos de posición dominante por parte de cualquier agente. Por medio del establecimiento de dicho monopolio legal el Estado estaría yendo en contra del régimen patrimonial establecido en la Constitución.</p> <p>"De esta manera, y dado que tanto la intervención del Estado en la economía, como la libre competencia económica y la libre iniciativa privada son principio de orden constitucional, tanto la legislación como la regulación deben armonizar dichos principios, de forma tal que no se llegue a escenarios de desregulación que favorezcan ineficiencias o abusos frente a los usuarios, o de sobre regulación que sofoquen la competencia y reemplacen al mercado."</p> <p>La Corte Constitucional ha manifestado que el Constituyente de 1991 diseñó un sistema específico de libre mercado, que garantice la libre actividad económica y la iniciativa privada, la libertad de empresa y la libre competencia. En este sentido, el régimen económico de la Constitución se sustenta en un trípedo constituido por la propiedad privada, la libre empresa y la libre competencia, como lo reconoce la Corte Constitucional, y como lo indica el propio artículo 333 de la Constitución, el Estado debe impedir que se obstruya la libertad económica.</p> <p>Lo estipulado en el artículo 270 del Proyecto de Ley podría conllevar un posible vicio de inconstitucionalidad ante la violación del régimen económico de la Constitución (artículos 333 y 59) y sus garantías básicas de libertad de empresa, libre iniciativa privada y libre competencia. En efecto la normatividad en comentario implicaría la generación de un monopolio estatal de datos (relevantes en el ámbito económico de muchos sectores y mercados) que implicaría un golpe directo a la libre competencia.</p>	<p>Por otra parte, y más allá de otorgarle nuevas funciones y competencias a la Registraduría, respetuosamente consideramos que la regulación propuesta por el legislador expropia de forma indirecta las inversiones en el desarrollo de sistemas de información biométrica, con lo que se vulnera directamente la libre competencia en dos sentidos. Por un lado, dicha normativa va en contravía del principio básico y fundamental que defiende esta institución: la libre entrada y salida de competidores y consumidores a cualquier mercado. Por otro lado, este Proyecto de Ley crea, con la expropiación sin indemnización de las inversiones en sistemas de autenticación e identificación, un monopolio legal en el mercado de servicios de autenticación digital y biométrica. Estas dos situaciones menoscaban en su totalidad los niveles de competitividad y eficiencia de este mercado, y obstaculiza fuertemente la operabilidad y funcionamiento de otros mercados en donde los competidores utilizan la autenticación digital y biométrica para la correcta prestación de sus servicios.</p> <p>La creación de un monopolio legal en cabeza de la Registraduría ocasionaría que la actividad comercial, la iniciativa privada y la libertad económica, existente previamente en el mercado de los servicios de autenticación digital y biométrica, sea suprimida en su totalidad sin que exista fundamento alguno por motivos de interés público o el bien común. Lo anterior, generaría un claro escenario de inconstitucionalidad que afectaría negativamente a las entidades privadas que prestan estos servicios actualmente y a los potenciales oferentes de este mercado.</p> <p>En segundo lugar, el régimen de competencia en Colombia tiene los siguientes tres propósitos (i) garantizar la libre participación de las empresas en el mercado; (ii) proteger el bienestar del consumidor y; (iii) asegurar la eficiencia económica. En esta línea, la literatura especializada ha determinado que los monopolios, sean legales o naturales, presentan problemas considerables para cualquier régimen de competencia, dado que, su existencia tiene la potencialidad de afectar profundamente los anteriores tres postulados.</p> <p>En el caso particular, se está creando un monopolio legal público puesto que la prestación de los servicios de autenticación digital y biométrica, por mandato legal, quedarán a cargo de una entidad pública -Registraduría-. Este tipo de monopolio tiene la potencialidad de afectar el mercado en lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desincentiva la entrada de potenciales competidores al toparse con un agente que, además de ser monopolista en el mercado, es el regulador del mismo. En otras palabras, la Registraduría sería competidor y árbitro en este juego de mercado. • La fijación de precios por parte del regulador no respondería al libre juego de la oferta y la demanda de estos servicios; eliminando así la señal de precios tanto para los competidores, como para los consumidores. • La asignación de los recursos en este mercado sería ineficiente dado que limita la oferta de estos servicios a un único agente que, en últimas, podría establecer precios monopólicos, es decir, precios muy superiores al costo de producción. • Aumenta la carga regulatoria en este mercado, lo que podría generar nuevas barreras de entradas a este.

<p>• Limita y obstruye la utilización de estos servicios para las empresas que concurren en otros sectores e industrias; por ejemplo, las entidades financieras, FINTECH o las empresas de seguridad privada, entre muchos otros.</p> <p>Finalmente, es claro que el Proyecto de Ley tendría un impacto negativo para el mercado en cuestión, puesto que vulnera la libertad de empresa y crea un monopolio para la prestación de estos servicios. Estas dos situaciones van en contravía de los fines y propósitos consagrados en el régimen de competencia en nuestro país, en tanto que, carecen de fundamentos legales o económicos que permitan justificar racionalmente (i) la eliminación total de los competidores actuales y potenciales (pertenecientes al sector privado) que concurren o podrían concurrir en este mercado y, (ii) la creación de un monopolio legal público que, además de ser el regulador sectorial en este mercado, opera como único oferente de estos servicios de autenticación digital.</p> <p>iii. Régimen de tratamiento de datos personales</p> <p>Es necesario recordar que el tratamiento de datos personales ya se encuentra regulado en Colombia a través de la Ley 1581 de 2012, la cual fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia 748 de 2011 y su Decreto reglamentario 1377 de 2013, así como múltiples conceptos y cartillas expedidas por la Superintendencia de Industria y Comercio. Así las cosas, incluir este artículo modificaría el tratamiento de datos en la legislación colombiana, implicando consecuencias negativas, ya que restringiría el tratamiento de datos por parte de las empresas privadas.</p> <p>El tratamiento de datos sensibles, entre los que se encuentran los datos biométricos, ya se encuentra ampliamente regulado por los artículos 5 y 6 de la Ley 1581 de 2012, el cual es bastante restrictivo y conservador respecto a regulaciones internacionales, por lo tanto no se hace necesario prohibir el tratamiento de datos sensibles. Adicionalmente dicha Ley se funda en un criterio de autodeterminación informática y que permite a los sujetos autónomamente, mediante el consentimiento expreso o las conductas inequívocas, disponer con libertad a quien entrega sus datos personales o no.</p> <p>En tal medida, respetuosamente consideramos que el mencionado artículo 270, propiciaría una clara violación al derecho fundamental de habeas data, en tanto que limitarían la libertad de los titulares del dato para decidir a quién autorizan para la recolección y tratamiento de sus datos personales, lo cual hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental de habeas data.</p> <p>Consideramos entonces que sería inconveniente la inclusión de este artículo ya que se trataría de un artículo que no estaría en armonía con la normativa existente al respecto, vulnerando a su vez el principio de seguridad jurídica que debe ser observado por el legislador y sin razonabilidad para introducir una disposición como la mencionada, pues tal cosa llevaría por ejemplo a la prohibición de la fijación de cámaras de seguridad en Colombia, situación que pone en evidencia que la norma no tiene en cuenta el alcance que conlleva y que no se ata al objeto que se pretende con la expedición del Código Electoral.</p>	<p>iv. Afectación al desarrollo de los Servicios Ciudadanos Digitales</p> <p>Por medio del Decreto 1413 de 2017 se establecieron los requerimientos y estándares de los Servicios Ciudadanos Digitales (SCD). Estos servicios son un conjunto de soluciones tecnológicas que buscan facilitar a los usuarios, en particular a los ciudadanos, su interacción con entidades públicas y optimizar la labor del Estado, dentro de los que se encuentran los siguientes servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicio de Carpeta Ciudadana • Servicio de Autenticación Electrónica • Servicio de Autenticación Biométrica • Servicios de Interoperabilidad • Servicios Ciudadanos Digitales Especiales <p>En consonancia con el artículo 45 de la Ley 1753 de 2015, se establece la posibilidad de los agentes privados para prestar los servicios relacionados con los servicios al ciudadano haciendo uso de los estándares, modelos y lineamientos para las TIC. Dentro de los servicios, explícitamente se definen los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Agendamiento electrónico de citas médicas. b) Historia clínica electrónica. c) Autenticación electrónica. d) Publicación de datos abiertos. e) Integración de los sistemas de información de trámites y servicios de las entidades estatales con el Portal del Estado colombiano. f) Implementación de la estrategia de Gobierno en Línea. g) Marco de referencia de arquitectura empresarial para la gestión de las tecnologías de información en el Estado. h) Administración, gestión y modernización de la justicia y defensa, entre otras la posibilidad de recibir registrar, tramitar, gestionar y hacer trazabilidad y seguimiento de todo tipo de denuncias y querrelas, así como el reporte de control de las mismas. i) Sistema integrado de seguridad y emergencias (SIES), a nivel territorial y nacional. j) Interoperabilidad de datos como base para la estructuración de la estrategia que sobre la captura, almacenamiento, procesamiento, análisis y publicación de grandes volúmenes de datos (Big Data) formule el Departamento Nacional de Planeación. k) Servicios de Telemedicina y Telesalud. l) Sistema de seguimiento del mercado laboral. m) El registro de partidos, movimientos y agrupaciones políticas a cargo del Consejo Nacional Electoral, y en especial el registro de afiliados.
<p>En el mismo sentido está orientado el artículo 2.2.17.2.2.2 del Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, adicionado por el Decreto 1413 de 2017, en el que se establece la posibilidad de que los operadores de servicios ciudadanos digitales sean ofrecidos por personas jurídicas públicas o privadas.</p> <p>Dentro de los principios que orientan los SCD están la libertad de entrada al mercado y la libre elección y portabilidad:</p> <p>“Libertad de entrada al mercado. En el proceso de vinculación de los operadores de servicios ciudadanos digitales se observará la libre concurrencia de interesados”</p> <p>“Libre elección y portabilidad. Los usuarios tendrán el derecho a escoger el operador de su preferencia y a trasladarse entre operadores, en cualquier momento y sin restricción alguna, conservando los mismos derechos y las características mínimas de los servicios ciudadanos digitales básicos.”</p> <p>Ambos principios están enfocados en promover la competencia en la oferta de estos servicios, entendiendo que la misma es el mejor medio para proveer servicios eficientes al menor precio posible. Así pues, la concepción de los SCD ha definido la libre concurrencia como el mecanismo más eficiente para la provisión de los servicios, definiendo incluso como uno de los derechos de los usuarios de los servicios ciudadanos digitales el de “elegir y cambiar libremente el operador de servicios ciudadanos digitales”.</p> <p>Bajo este marco, agentes económicos de diversa índole, han decidido entrar al mercado de servicios de identidad digital. Este estímulo ha permitido la generación de innovaciones, propender por la inclusión, mejorar la experiencia de clientes y aumentar la seguridad de las transacciones digitales.</p> <p>El Proyecto de Ley bajo estudio, en su artículo 270, elimina las eficiencias de la competencia al constituirse en una barrera legal para acceder al mercado de SCD. Este artículo cierra la posibilidad de que terceros del sector privado participen en la prestación de servicios ciudadanos digitales o, en el mejor de los casos, obligaría a que todos pasen previamente por la Registraduría, dificultando la competencia efectiva en el mercado. Además de constituir una barrera para la identificación biométrica de múltiples sectores como el de telecomunicaciones y el financiero, impondría una importante limitación a los sistemas de identidad digital desarrolladas para la prevención del fraude y para la prestación de servicios notariales.</p> <p>Así pues, es dable aseverar que el Proyecto de Ley analizado tiende a reducir el bienestar social al limitar la libre concurrencia en el mercado de los SCD. Lo anterior, conlleva a una pérdida en el bienestar del consumidor, quien, por virtud de la reducción en las cantidades y variedades de los productos ofrecidos y el correlativo incremento en sus precios, se verá en la imposibilidad de adquirir los SCD que requiere para satisfacer sus necesidades, considerando su restricción presupuestaria. Del mismo modo, se encuentra que no existen incentivos suficientes para que los productores destinen sus recursos a inversiones social y económicamente deseables, tales como las mejoras en calidad e innovaciones en la oferta de SCD.</p>	<p>El mencionado artículo 270, además de limitar de manera indebida la competencia en el mercado, genera una carga administrativa en cabeza de la Registraduría, al definir en su cabeza la autenticación digital y la recolección de los datos que se deriven de dicho proceso. Esto va a resultar en ineficiencias en un mercado que justamente propende por la diligencia en la realización de trámites ante entidades públicas y privadas mediante el empleo eficiente de las TIC. Así pues, la propuesta legislativa configura un paso hacia atrás en la supresión de regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios ante la Administración Pública.</p> <p>En consecuencia, el artículo 270 del Proyecto de Ley no está enmarcado en los principios de libre competencia definidos en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política y va en contra del principio de Libre Competencia y la Masificación del Gobierno en Línea contemplados en la Ley 1341 de 2009 que propenden por: (i) garantizar el máximo aprovechamiento de las TIC por parte de las entidades estatales, y (ii) porque el Estado propicie escenarios de libre competencia que propicien la inversión actual y futura de las TIC. Igualmente, está en contravía de las recomendaciones de entidades internacionales como la OECD y el Banco Mundial que fomentan la competencia en el ecosistema de identificación digital como mecanismo para contribuir a la eficiencia del mercado, el ahorro en costos y la generación de incentivos a la innovación.</p> <p>Esperamos contribuir con nuestros comentarios a esta iniciativa.</p> <p>Agradecemos su atención.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>SANTIAGO PINZÓN GALÁN Director Ejecutivo de la Cámara de Industria Digital y Servicios ANDI</p>

CARTA DE COMENTARIOS DE LA CÁMARA COLOMBIANA DE INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES AL PROYECTO ESTATUTARIA DE LEY NÚMERO 409 DE 2020 CÁMARA, 234 DE 2020 SENADO

por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones.

 <p>Bogotá D.C., 3 de diciembre de 2020</p> <p>Honorables Representantes JULIO CESAR TRIANA QUINTERO ALEJANDRO ALBERTO VEGA PEREZ ANDRES DAVID CALLE AGUAS JOHN JAIRO HOYOS GARCIA OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR JUAN CARLOS WILLS OSPINA JORGE MENDEZ HERNANDEZ CESAR AUGUSTO LORDUY LUIS LBERTO ALBAN URBANO Cámara de Representantes CONGRESO DE LA REPUBLICA La Ciudad</p> <p>JORGE ELIECER TAMAYO OSCAR HERNAN SANCHEZ LEON JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO EDWARD DAVID RODRIGUEZ JOSE JAIME USCATEGUI PASTRANA BUENAVENTURA LEON LEON JUANITA MARIA GOEBERTUS CARLOS GERMAN NAVAS TALERIO ANGELA MARIA ROBLEDO GOMEZ</p> <p>Asunto: Comentarios respecto al Proyecto de Ley Estatutaria 234 de 2020 S y 409 de 2020 C "Por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Honorables Representantes,</p> <p>Comienzo por extenderles nuestros más cordiales saludos de parte de la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones – CCIT, organización gremial que agrupa a las más importantes empresas del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia. En ese sentido, hemos venido trabajando por más de 27 años apoyando el desarrollo armónico del Sector TIC en Colombia, bajo las banderas de la promoción y el crecimiento ordenado de la Industria de Tecnología en Colombia, en un ambiente de seguridad jurídica que fomente la inversión y el desarrollo económico y social del País.</p> <p>En esta ocasión nos dirigimos a Ustedes, con el fin de respetuosamente presentarles nuestros comentarios al Proyecto de Ley Estatutaria 234 de 2020 S y 409 de 2020 C "Por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones". En ese sentido, nos permitimos hacer las siguientes observaciones.</p> <p>1. Comentarios respecto al Artículo 270 de la Ponencia para Segundo Debate sobre recolección de información biométrica</p> <p>1.1. Respetto al principio de unidad de materia</p> <p>La inclusión de este artículo, que restringe el tratamiento de datos personales por parte de las empresas privadas, en la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley Estatutaria, no</p>	<p>guarda relación con el contenido y objeto del mismo, que precisamente es la expedición del nuevo Código Electoral Colombiano. Así pues, este no busca modificar el régimen de tratamiento de datos personales contenido en la Ley 1581 de 2012, razón por la cual el contenido del artículo 270 excede el objeto del Proyecto de Ley Estatutaria, y respetuosamente solicitamos eliminarlo para preservar la unidad de materia del mismo.</p> <p>Así las cosas, este artículo atenta contra el principio de unidad de materia, consagrado expresamente en los artículos 158 de la Constitución Política de Colombia, conforme al cual "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella"; y el artículo 159, que contempla que "el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido".</p> <p>En el mismo sentido, resaltamos que la Corte Constitucional en Sentencia C-133 de 2012 ha destacado que:</p> <p><i>"El principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado"</i></p> <p>1.2. Respetto al régimen de tratamiento de datos personales</p> <p>Nos permitimos recordar que el tratamiento de datos personales ya se encuentra regulado en Colombia a través de la Ley Estatutaria 1581 de 2012, la cual fue declarada exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-748 de 2011 y su Decreto reglamentario 1377 de 2013, así como múltiples conceptos y cartillas expedidas por la Superintendencia de Industria y Comercio. Así las cosas, incluir este artículo modificaría injustificadamente el tratamiento de datos en la legislación colombiana, implicando consecuencias negativas, ya que restringiría el tratamiento de datos por parte de las empresas privadas. Esto tendría efectos profundamente negativos en la innovación tecnológica, la transformación digital del país y en el cumplimiento de las metas establecidas por el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.</p> <p>¹ Sentencia C-133/12. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.</p>
<p>El tratamiento de datos sensibles, entre los que se encuentran los datos biométricos, ya se encuentra ampliamente regulado por los artículos 5 y 6 de la Ley 1581 de 2012, el cual es bastante restrictivo y conservador, respecto a regulaciones internacionales, por lo tanto no es necesario prohibir el tratamiento de datos sensibles. Así mismo, sería inconveniente ya que se trataría de un artículo suelto que no encaja con la normativa existente al respecto, vulnerando a su vez el principio de seguridad jurídica que debe ser observado por el Legislador.</p> <p>Esperando haber contribuido de manera positiva con nuestros aportes, quedamos atentos a cualquier inquietud o ampliación de la información que consideren pertinente.</p> <p>Agradeciendo la atención prestada, me suscribo de Ustedes con sentimientos de consideración y aprecio.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>ALBERTO SAMUEL YOHAI Presidente Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones – CCIT</p>	

CARTA DE COMENTARIOS DE LA CÁMARA COLOMBIANA DE COMERCIO ELECTRÓNICO AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 409 DE 2020 CÁMARA, 234 DE 2020 SENADO

por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones.

<div style="text-align: right;">  <p>CÁMARA COLOMBIANA DE COMERCIO ELECTRÓNICO www.ccce.org.co</p> </div> <p>Bogotá D.C., 10 de diciembre de 2020</p> <p>Doctor JULIO CESAR TRIANA QUINTERO Honorable Representante de la República</p> <p>Doctor JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA Honorable Representante de la República</p> <p>Doctor ALEJANDRO VEGA PÉREZ Honorable Representante de la República</p> <p>Doctor OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN Honorable Representante de la República</p> <p>Doctor ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Honorable Representante de la República</p> <p>Doctor JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO Honorable Representante de la República</p> <p>Doctora AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO Secretaría General de la Comisión Primera Constitucional Permanente</p> <p>CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ciudad</p> <p>Asunto: Comentarios al Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley Estatutaria Número 234 de 2020 Senado, 409 de 2020 Cámara Texto "Por la cual se expide el Código Electoral colombiano y se dictan otras disposiciones."</p> <p>Cordial saludo Honorables Representantes,</p> <p>Me dirijo a ustedes en nombre de la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico</p>	<p>(CCCE), entidad gremial que tiene como objetivo promover en nombre de sus agremiados y, en su calidad de vocero, un entorno favorable para el desarrollo del comercio electrónico en el país, aportando así a la construcción de la Política Pública y la generación de conocimiento y confianza en el sector, para presentar nuestros comentarios con relación al Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley Estatutaria Número 234 de 2020 Senado, 409 de 2020 Cámara Texto "Por la cual se expide el Código Electoral colombiano y se dictan otras disposiciones":</p> <ul style="list-style-type: none"> • Respecto a las funciones del Consejo Nacional Electoral (CNE): <p>Artículo 17. Funciones del Consejo Nacional Electoral: El numeral 2 del artículo 17 del Proyecto de Ley en referencia, establece que el CNE tendrá entre sus funciones: "Aplicar el régimen sancionatorio a los particulares que incumplan la normatividad electoral, cuando no esté atribuida expresamente por la ley a otra autoridad para hacerlo."</p> <p>Encontramos que la redacción citada eleva serias preocupaciones sobre la competencia de la entidad y extrae de su órbita natural las facultades que ostenta el CNE.</p> <p>Bajo el régimen electoral actual, el artículo 265 de la Constitución Política, modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2009 consagra que "El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa" (subrayas fuera del texto). Así las cosas, las funciones del CNE se circunscriben (i) a la actividad electoral; y, (ii) respecto a los siguientes sujetos: partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, sus representantes legales, directivos y candidatos.</p> <p>Respetuosamente nos permitimos señalar que bajo el precepto citado del numeral 2 del artículo 17 del Proyecto de Ley, se compromete seriamente la libertad de expresión de la ciudadanía en general, por cuanto asignar funciones sancionatorias al CNE respecto a los particulares podría llevar a que esta entidad se arrogue competencia, por ejemplo, para sancionar la conversación ciudadana que se relacione con temas políticos y que la someta a los términos dispuestos sobre "propaganda electoral" y "violencia electoral".</p> <ul style="list-style-type: none"> • Respecto a las disposiciones sobre propaganda electoral: <p>Artículo 102. De la Propaganda Electoral: Si bien aplaudimos que se haya incorporado acertadamente una protección al discurso orgánico en redes sociales al incluir la siguiente redacción: "no se considerará como propaganda electoral el contenido de apoyo difundido, de manera espontánea, sobre candidatos o partidos por parte de personas naturales a través de sus redes sociales", encontramos que esta previsión se queda corta y desconoce que existen otros ámbitos en donde la libertad</p>
<p>de expresión también debe ser protegida. Por ejemplo, además de las redes sociales existen otros escenarios donde el discurso público también se despliega, tales como las páginas de internet que luego se indexan en los buscadores, entre otras.</p> <p>Por lo anterior, sugerimos respetuosamente que se incorpore al artículo en comento lo siguiente:</p> <p><i>"No se considerará como propaganda electoral el contenido de apoyo difundido, de manera espontánea, sobre candidatos o partidos por parte de personas naturales a través de sus redes sociales y en plataformas intermediarios de internet."</i></p> <p>Artículo 103. Límites de la propaganda electoral por medios electrónicos: Vemos que el artículo alza varias preocupaciones, las cuales señalamos a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Contradice lo ya dispuesto en el artículo 102 al señalar sujetos indeterminados como sujetos pasivos de la obligación de reportar ante el CNE los gastos de publicidad y promoción, obviando que bajo el parágrafo del artículo 102 del Proyecto de Ley se definen claramente los sujetos obligados al reporte, a saber: los candidatos, partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. II. Deja abierta la puerta para que el CNE fije el propio alcance de sus funciones frente a temas relacionados a lo que el Código denomina "violencia política" en conexidad con lo que define como "límites a la propaganda electoral". <p>Preocupación por la posibilidad de que se dé un tratamiento diferencial al manejo de los asuntos relativos a la libertad de expresión y derecho a la información "en internet" frente a la información "en medios tradicionales". En este escenario el regulador podría, por medio de una regulación diferencial, desincentivar el uso de medios electrónicos, contrariando la neutralidad tecnológica al impulsar el mercado hacia una estructura particular: los "medios tradicionales".</p> <p>Preocupación frente a regulaciones que contraríen el principio de neutralidad tecnológica, contemplada en la normatividad y jurisprudencia colombiana al imponer cargas que podrían no resultar razonables dirigidas hacia la propaganda electoral por medios electrónicos, posiblemente, desincentivando el desarrollo de estas tecnologías. Resulta preocupante una regulación única y exclusiva para la propaganda electoral por medios electrónicos y no "tradicionales" teniendo en cuenta que el Estado debe garantizar la libre adopción de tecnologías que permitan fomentar la eficiente prestación de servicios, contenidos y aplicaciones que usen Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y garantizar la libre y leal competencia (Artículo 2.6 de la Ley N. 1341 de 2009).</p> <p>Preocupación frente a la aprobación de la facultad del CNE para establecer la reglamentación a la propaganda electoral por medios electrónicos, sin información respecto de su alcance, suscitando inquietudes respecto de la libre expresión en internet, responsabilidad de los intermediarios, del internet abierto y libre, y de los riesgos de un filtrado previo de contenidos en internet, inviable y riesgoso para la libertad de expresión. Como se ha mencionado, el CNE no es un órgano especializado en</p>	<p>libertad de expresión e información y otorgarle la facultad de reglamentar la propaganda electoral en medios electrónicos resulta preocupante y riesgoso.</p> <p>a. Artículo 107. Prohibición de Violencia Política en Propaganda Electoral: Este artículo define una nueva conducta denominada "Violencia Política" que será objeto de investigación y sanción por parte del CNE, estableciendo como posibles sanciones las definidas en el artículo 39 de la Ley No. 130 de 1994. Esta nueva función del CNE abre serias preocupaciones, entre las cuales resaltamos las siguientes:</p> <p>Preocupación frente al concepto de "Violencia Política" del artículo 107. Preocupa que al otorgarle competencia al CNE para dirimir asuntos de libertad de expresión donde se involucren "ciudadanos" o "grupos significativos de ciudadanos" y "movimientos políticos", se esté además proponiendo que ese ejercicio se realice con la vara del nuevo concepto de "Violencia Política". Ninguno de los actos o expresiones contenidas en dicho concepto es objetivo, y más bien la identificación de situaciones de cualquier tipo de afectación a derechos fundamentales como el honor, honra, buen nombre, intimidad, familia, imagen, y dignidad, en ámbitos electorales o en relación con el discurso político, deben sujetarse al mismo tratamiento de ponderación de derechos que, conforme a las normas existentes pero también al precedente constitucional de libertad de expresión, realizan las cortes en cada uno de los casos.</p> <p>Preocupación frente a la nueva competencia del CNE. La nueva competencia en cabeza del CNE es preocupante desde el punto de vista del aseguramiento de un internet abierto y libre, pues se suma al nuevo numeral 2 del artículo 17 del Proyecto de Código que implicaría que el CNE pueda conducir investigaciones y sanciones (entre 2 a 20 millones de pesos) a los ciudadanos por acciones que "pretendan" generar afectaciones a la honra, buen nombre, intimidad personal, familiar y a la imagen de quienes participan en procesos electorales.</p> <p>El artículo no define claramente la "violencia política" ni especifica quién puede perpetrarla (es decir, ¿candidatos / funcionarios públicos? ¿Votantes?), más si se tiene en consideración lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 17 del Proyecto de Ley. Por lo tanto, los políticos podrían usarlo para tratar de censurar a los oponentes políticos o al público en general etiquetando las críticas (incluido el contenido orgánico o de denuncia) como "violencia política". Esto podría dar lugar a que el CNE busque la eliminación de un discurso político claramente protegido, por ejemplo, un comentario negativo sobre un candidato publicado por un ciudadano en edad de votar.</p> <p>De igual forma, es alarmante el hecho de que no haya claridad sobre si también los Consejos seccionales que se crearían bajo esta reforma electoral estarán facultados para investigar y sancionar conductas de "violencia electoral".</p> <p>La moderación de la conversación política por parte de los ciudadanos no puede ser materia de los organismos y autoridades que se encargan de regular a los partidos y los candidatos. En Colombia, el derecho de defensa y el debido proceso implican que una autoridad no debe ser juez y parte en la expedición de reglas y en el juzgamiento frente a su cumplimiento.</p> <p>En Colombia ya existen mecanismos jurídicos tales como la acción de tutela y la</p>

acción penal para la protección de los derechos a la honra, el honor, el buen nombre y la imagen. De acuerdo con la Constitución Política colombiana, corresponde a los jueces de la República y especialmente a la Corte Constitucional, realizar el balance y dirimir conflictos de derechos, en cualquier ámbito, inclusive el de los procesos electorales. El CNE no es un órgano especializado en libertad de expresión e información ni tampoco en temas específicos de balance de derechos fundamentales diferentes a la participación política, por tanto, no se le puede dar competencia para balancear asuntos tan delicados que exceden los límites naturales de su competencia funcional.

Preocupación por las facultades del CNE ante las noticias falsas. Sin duda las noticias falsas son una preocupación latente para la democracia. No obstante, el CNE no tiene la experiencia ni tampoco la función constitucional para erigirse como árbitro de la veracidad de los contenidos que circulan en el país. Por lo anterior, la competencia que se arroga en el artículo 107 del Proyecto de Código además de inconveniente excede sus funciones y el propósito constitucional al cual responde la entidad.

- **Respecto a la autenticación por medio digitales**

Artículo 47. Identificación y autenticación por medios digitales. La Registraduría Nacional del Estado Civil será la encargada de la identificación digital y autenticación de todos los colombianos por los diferentes medios tecnológicos de firma digital, a través de la cédula de ciudadanía y tarjeta de identidad digital y por todo tipo de biometría o sistemas de autenticación. Las entidades públicas podrán realizar la autenticación digital de la identidad de los ciudadanos, de conformidad con la autorización y regulación que expida la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Parágrafo. La Registraduría Nacional del Estado Civil implementará la consulta y expedición en línea del registro civil, el cual no incorporará la inscripción de las huellas plantares.

Preocupación

Actualmente las entidades de certificación digital creadas conforme a la Ley 527 de 1999, Decreto 333 de 2012, cuentan con la facultad para prestar los servicios de emisión de firmas digitales con el propósito de dinamizar el comercio electrónico, el aceptarse que esta facultad quede en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNC- se pone en riesgo la libre competencia del mercado para que los ciudadanos opten por adquirir mecanismo de firma digital en cualquiera de las ocho (8) entidades de certificación actuales acreditadas por el Organismo Nacional de Acreditación quienes verifican el cumplimiento técnico para la verificación para la prestación del servicio de emisión de firmas, además de que de la redacción pareciera que se obliga a las entidades públicas a contratar los servicios de autenticación y firma con la RNC lo cual vuelve un componente de exclusividad este servicio imposibilitando que sea prestado por las entidades privadas que atenta contra la libertad de empresa y generando un monopolio de facto en la prestación de este tipo de servicios.

Justificación

Actualmente para el comercio electrónico es de suma importancia la identificación de los actores que intervienen en esta, por tal razón, el proceso de autenticación y firma digital son de vital importancia como generadores de confianza y dinamización de los

intercambios comerciales, esto conlleva a la existencia de multiplex mecanismos de autenticación en medios electrónicos desarrollados en su gran mayoría por entidades de origen privado, además de estar soportado por diferentes normas que regulan y estandarizan esta operación, ahora bien, el que esta facultad sea prestada por una sola entidad de origen público además de generar un monopolio puede impactar de manera negativa la dinamización del comercio electrónico como motor de crecimiento de un país.

Adicionalmente dentro del proyecto de Ley del Código Electoral, se observa que la RNEC, como ya lo hemos indicado va a tener la facultad de emitir certificados de firma digital. Ante dicha circunstancia notamos con preocupación que no se hace alusión al cumplimiento de los requisitos y el deber que tendría que cumplir acreditándose y adquiriendo la calidad de entidad de CERTIFICACIÓN DIGITAL ante el Organismo de Acreditación Nacional ONAC, para que pueda proveer este tipo de servicios. Situación que conllevaría una desigualdad entre los actores del mercado que tienen que dar cumplimiento a una serie de requisitos señalados en la ley 333.

Propuesta de redacción

IDENTIFICACIÓN Y AUTENTICACIÓN POR MEDIOS DIGITALES. La Registraduría Nacional del Estado Civil será la encargada de la identificación digital y autenticación de todos los colombianos por los diferentes medios tecnológicos y/o digitales, a través de la cédula de ciudadanía y tarjeta de identidad digital y por todo tipo de biometría o sistemas de autenticación, y se regirá por la regulación y disposiciones que para tal efecto expida la entidad. **Parágrafo.** La Registraduría Nacional del Estado Civil implementará la expedición y consulta en línea del registro civil.

- **Respecto a la recolección de información biométrica.**

Artículo 270. Ninguna entidad privada podrá recolectar información biométrica de los colombianos, salvo una autorización legal para ello. **Parágrafo Transitorio:** Las empresas privadas que hayan recolectado la información biométrica de los colombianos deberán eliminarla, pudiendo mantener solamente el nombre, número de cédula y datos no sensibles.

Preocupación

Según todo artículo 15 de la constitución, todo colombiano tiene derecho a permitir el uso de su información personal de manera independiente siempre y cuando exista la aprobación legal del mismo permitiendo el acceso a sus datos, así que si una entidad previamente genero el texto de autorización de datos personales donde se informa la captura y almacenamiento de información para ser usados en procesos posteriores, la entidad tiene todo el derecho de mantener y almacenar esta información.

Adicionalmente según la circular externa 029 del 2019 de la superintendencia financiera pretenden fortalecer la confianza en los procedimientos bancarios, permite a las entidades vigiladas realizar un proceso de enrolamiento biométrico de validación posterior para reforzar la seguridad en temas de identidad.

Justificación

Los datos biométricos es información propiedad de los ciudadanos, conforme al artículo 15 de la constitución política y son ellos quienes deben bajo esta libertad escoger a su voluntad quien, y donde se almacena su información biométrica, a fin de facilitar mecanismos de autenticación por medios electrónicos y presenciales, el imponer una medida de restricción al derecho de decidir sobre como son usados estos datos biométricos propiedad de los ciudadanos y limitar la capacidad de las entidad de orden privadas de almacenarlos con la autorización del ciudadano representa una violación a las libertades de los ciudadanos.

El Estado debe ser garante de las libertades de sus ciudadanos y mantener esa condición de libre decisión en virtud de esto, es el Estado el llamado a generar políticas que garanticen que los privados que tengan acceso a dicha información lo realicen de manera estandarizada.

Se incurren en vicios de constitucionalidad en virtud que la RNC excede límites de funciones atribuidas a ellas, además que la ley 1582, de 2012 y decreto 1377 de 2013 describen los mecanismos que deben aplicar los obligados a tratar datos personales de ciudadanos colombianos para su protección y uso, ejemplo de esto ese el artículo 6° de la mencionada ley que indica. *“Tratamiento de datos sensibles. Se prohíbe el Tratamiento de datos sensibles, excepto cuando: a) El Titular haya dado su autorización explícita a dicho Tratamiento, salvo en los casos que por ley no sea requerido el otorgamiento de dicha autorización”.*

Propuesta

Eliminar artículo 270 del código electora por vicios de constitucionalidad, por lo argumentos expuestos anteriormente.

De antemano agradecemos su atención a la presente, esperamos que los anteriores comentarios y sugerencias puedan ser tenidos en cuenta.

Cordialmente,


 María Fernanda Quiñones Z.
 Presidente Ejecutiva

CONTENIDO

Gaceta número 1529 - Lunes, 21 de diciembre de 2020
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 CARTAS DE COMENTARIOS Págs.

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 325 de 2020 Cámara, por la cual se modifica y se le da el carácter de legislación permanente al artículo 2° del Decreto Legislativo número 540 de 2020 del Presidente de la República, expedido en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica y se dictan otras disposiciones	1
Carta de comentarios del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 158 de 2020 Cámara, por medio de la cual se garantiza el acceso a estudios de segunda lengua y a exámenes de acreditación internacional de los mejores bachilleres y profesionales graduados en las instituciones de educación públicas y privadas del país	2
Carta de comentarios de la ANDI Cámara de Industria Digital y Servicios al Proyecto de ley estatutaria número 409 de 2020 Cámara, 234 de 2020 Senado, por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones	5
Carta de comentarios de la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones al Proyecto de ley estatutaria número 409 de 2020 Cámara, 234 de 2020 Senado, por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones.....	10
Carta de comentarios de la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico al Proyecto de ley estatutaria número 409 de 2020 Cámara, 234 de 2020 Senado, por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones	11