

Bogotá D.C., 13 de agosto de 2020

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Radicación de proyecto de ley “Por medio de la cual se prohíbe la venta y/o consumo a menores de edad de bebidas energizantes, se regula su comercialización y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Secretario General,

En nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Por los honorables congresistas,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Armando Benedetti Villaneda', written in a cursive style.

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Senador de la República

PROYECTO DE LEY _____

“Por medio de la cual se regula la divulgación de encuestas y estudios electorales en aras de garantizar su calidad y confiabilidad y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la realización y divulgación de encuestas para cargos de elección popular, con el fin de garantizar la igualdad al acceso de la información y la transparencia de los datos en aras de aumentar la confiabilidad y robustecer técnicamente la aplicación de dichas técnicas de investigación en el territorio nacional .

Artículo 2. Alcance. Lo contenido en esta ley será aplicable en encuestas relacionadas con cargos de elección popular a nivel nacional para Presidencia de la República y Congreso de la República, y territorial para Gobernaciones, Asambleas, Alcaldías, Concejos Municipales y Distritales y Juntas Administradoras Locales, que sean publicadas o divulgadas en medios de comunicación.

Artículo 3. Definiciones. Para la aplicación de la presente Ley, se debe considerar las siguientes definiciones:

Encuesta: Producto técnico de base científica que consiste en aplicar un conjunto de técnicas y procedimientos mediante los cuales, sobre la base de un cuestionario específico, se obtienen datos e información respecto a la opinión de un grupo representativo de consultados y cuyos resultados pueden ser generalizados al conjunto de la población. Esta herramienta tiene por objeto obtener información estadística definida. Es un producto técnico de base científica que le da a los procesos políticos y sociales un elemento objetivo de medición del proceso electoral o de opinión pública.

Encuesta probabilística: Tienen por objeto estudiar los métodos para seleccionar y observar una parte que se considera representativa de la población, denominada muestra, con el fin de hacer inferencias sobre el total. La representatividad de una muestra se garantiza con una selección metodológicamente correcta de las unidades de muestreo sujetas a investigación. La intención de la encuesta es obtener un perfil estadístico de la población, para lo cual se utilizan un conjunto de supuestos probabilísticos sobre el comportamiento de las variables poblacionales, lo que permite establecer ecuaciones de tipo probabilístico que describen el comportamiento de dichas variables en la población. En estos esquemas cada unidad de muestreo tiene una probabilidad conocida y no nula de ser seleccionada, lo que permite obtener estimaciones y hacer inferencias sobre los parámetros poblacionales con márgenes de error previamente establecidos

Encuesta no probabilística: Encuesta cuya muestra no es representativa por el tipo de selección. Se caracterizan por ser informales o arbitrarias y se basan en supuestos generales sobre la distribución de las variables en la población.

Sondeo: Procedimiento que permite conocer las opiniones y actitudes de una colectividad por medio de un cuestionario que se aplica a un reducido grupo de sus integrantes, al que se denomina muestra. Se caracteriza por no ser preparado ni planeado antes de su realización, sin ninguna fundamentación técnica ni probabilística. Este procedimiento expedito de medición está dirigido a pequeñas muestras de la población que se juzgan representativas del conjunto al que pertenecen, el cual busca obtener información general acerca de un asunto.

Firma encuestadora: Organización jurídica que se especializa en el levantamiento, recolección y procesamiento de datos y que están inscritos ante el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 4. Registro Nacional de Encuestadores. Las firmas encuestadoras del país deberán estar registradas ante el Consejo Nacional Electoral (CNE) como requisito previo para que sus encuestas puedan ser publicadas en los medios de comunicación. Los medios de comunicación solo podrán publicar las encuestas de aquellas firmas que estén debidamente inscritas ante el CNE, las cuales deberán demostrar, al momento de su registro, las siguientes condiciones:

- a. Constitución al menos tres años antes a la fecha de inscripción;

- b. Actividad económica destinada a estudios de mercado y realización de encuestas de opinión pública.
- c. Contratos legalmente ejecutados en estudios de mercado y encuestas de opinión pública que validen su experiencia, por al menos 600 SMMLV anuales en los últimos dos años. En caso de que los contratos tengan un acuerdo de confidencialidad entre las partes, se permitirá la reserva del objeto.
- d. Certificado del Registro Único de Proponentes (RUP), en caso de tenerlo, como criterio para la verificación de la facturación y trayectoria de la firma encuestadora.

Parágrafo 1. La inscripción al Registro Nacional de Encuestadores se renovará cada tres años. La no solicitud de renovación de inscripción en el registro de encuestadores por parte de los interesados implica su expiración automática.

Parágrafo 2. La solicitud de inscripción de firmas encuestadoras que no cumplan con los requisitos establecidos en el presente artículo serán inadmitidas. El solicitante tendrá un plazo de dos meses para subsanarlos.

Parágrafo 3. Cualquier cambio que se produzca en la representación legal, en la naturaleza de la sociedad y/o en la dirección del domicilio de las personas inscritas en el Registro Nacional de Encuestadores del Consejo Nacional Electoral, debe ser notificado por el representante legal aportando el certificado correspondiente.

Artículo 5. Divulgación de encuestas. Toda encuesta de carácter electoral, deberá ser publicada o difundida en su totalidad y deberá indicar expresamente los datos de los que trata el artículo 7 de la presente Ley, a manera de ficha técnica.

El día de las elecciones, los medios de comunicación no podrán divulgar proyecciones con fundamento en los datos recibidos, ni difundir resultados de encuestas, sondeos o cualquier tipo de estudio electoral sobre la forma como las personas decidieron su voto o con base en las declaraciones tomadas a los electores sobre la forma como piensan votar o han votado el día de las elecciones.

Parágrafo. Solo se podrán publicar y difundir encuestas y estudios electorales hasta 24 horas antes a la fecha de la votación.

Artículo 6. De la presentación de la encuesta ante el CNE. En un plazo de hasta 24 horas después de la publicación o divulgación de una encuesta electoral en medios de comunicación, la firma encuestadora deberá presentar ante el CNE el informe de resultados del estudio con la ficha técnica en los términos señalados en el artículo 7 de la presente ley, tal y como será entregado a la persona natural o jurídica que encomendó el estudio. Adicionalmente, se deberá presentar ante el CNE el diseño muestral que evidencie la representatividad del estudio, el método de selección de la muestra y la trazabilidad de los datos.

Artículo 7. Ficha técnica. Toda encuesta o estudio electoral que sea publicado o divulgado en medios de comunicación deberá contener una ficha técnica con la siguiente información:

1. Tipo de estudio
2. Persona jurídica que la realizó
3. Persona natural o jurídica que la encomendó
4. Fuente de financiación
5. Ámbito geográfico
6. Universo representado
7. Tamaño de la muestra
8. Técnica utilizada para la selección de la muestra
9. Método de recolección de datos
10. Preguntas concretas que se formularon
11. Personas o instituciones por quienes se indagó
12. Fecha de recolección
13. Márgen de error observado
14. Nivel de confiabilidad

Parágrafo. Cada pregunta de la encuesta o estudio deberá indicar el número de respuestas obtenidas. Cuando se trate de intención de voto, se deberá indicar el número de respuestas obtenidas y el márgen de error calculado para esta.

Artículo 8. De la selección de la muestra. Toda encuesta electoral que sea publicada y divulgada en medios de comunicación, debe garantizar representatividad a través de un método científico en el cual todos los elementos de la población representada tengan una probabilidad de ser elegidos para la muestra del estudio definidos dentro del diseño muestral.

La Comisión para concepto técnico y valoración de encuestas de Opinión de carácter Electoral del CNE verificará y expedirá un informe técnico, en un plazo máximo de 3 meses a partir de la presentación de la encuesta, sobre el estricto cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley y de manera especial el cumplimiento del criterio de representatividad en la selección de la muestra. En caso de incumplimiento, el CNE podrá sancionar hasta con la cancelación del registro de la firma encuestadora y la imposibilidad de volver a solicitarlo hasta por tres años posteriores a la sanción.

Artículo 9. Auditoría y trazabilidad de los datos. Toda empresa encuestadora deberá guardar bajo custodia la información de toda encuesta publicado por, al menos, dos años. El CNE podrá solicitar la auditoría de cualquier estudio publicado o divulgado por cualquier firma encuestadora, a una firma auditora que garantice la imparcialidad del proceso.

Artículo 10. Prohibiciones. Se prohíbe toda publicación o divulgación en medios de comunicación de encuestas que no cumplan con las disposiciones establecidas en la presente Ley y/o que sean realizadas por empresas encuestadores que no estén registradas en el Registro Nacional de Encuestadores. Igualmente queda prohibida la divulgación de sondeos sobre preferencias políticas o electorales, que realicen directamente los medios de comunicación, sin el cumplimiento de los requisitos señalados en la presente Ley.

Artículo 11. Vigilancia y control. El Consejo Nacional Electoral ejercerá especial vigilancia y control sobre toda firma encuestadora que haga parte del Registro Nacional de Encuestadores y la persona natural o jurídica que publique o divulgue la encuesta, de tal manera que se garanticen las disposiciones establecidas en la presente Ley para toda encuesta que se publique y divulgue en el territorio nacional.

Artículo 12. Sanciones. En un término máximo de seis meses a partir de la expedición de la presente Ley, el CNE establecerá el procedimiento y el régimen sancionatorio que se aplicará cuando se incumplan las disposiciones establecidas en la presente Ley, el cual contemplará desde multas hasta la suspensión en el Registro Nacional de Encuestadores, según sea el caso.

Artículo 13. Vigencia. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga toda disposición que le se sea contraria.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Armando Benedetti Villaneda', written over a horizontal line.

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Senador de la República

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Objeto del Proyecto de Ley

La iniciativa que se presenta a consideración del Congreso de la República tiene por objeto regular la realización y divulgación de encuestas para cargos de elección popular, con el fin de garantizar la igualdad al acceso de la información y la transparencia de los datos en aras de aumentar la confiabilidad y robustecer técnicamente la aplicación de dichas técnicas de investigación en el territorio nacional.

2. Justificación

La normativa actual en materia de realización y divulgación de encuestas de opinión política y de carácter electoral (1996) ha generado grandes retos en cuando a su vigencia, alcance y aplicación de acuerdo con las nuevas realidades de la sociedad y nuestro sistema político, la aparición de nuevas técnicas y los estándares de calidad por las cuales se deben regir dichas mediciones.

El no contar con una legislación actualizada y que tenga en cuenta las nuevas realidades políticas y en materia de opinión pública, dificulta la garantía de estándares de calidad basados en el uso del método científico mediante la trazabilidad de los datos, aspecto necesario para la realización y divulgación de encuestas con las cuales los ciudadanos ejerzan su derecho a informarse con datos confiables que les permitan tomar mejores decisiones y en aras de fortalecer el proceso democrático.

Lo anterior en virtud del artículo 20 de la Constitución Política, según el cual “*se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación...*” (Subrayado fuera de texto). En efecto, todos los ciudadanos tienen derecho a recibir información electoral veraz e imparcial, razón por la que resulta fundamental regular la elaboración de encuestas electorales, las cuales pueden incidir, directa o indirectamente, en la intención de voto.

Adicionalmente, la aparición de nuevas técnicas de recolección de información, así como de firmas encuestadoras, hace necesario que se actualice el marco legal que define los requisitos para que una empresa de este tipo se inscriba como

organización autorizada por el Consejo Nacional Electoral (CNE), así como de forma clara se definan las características que debe tener una encuesta para que cumpla con estándares de calidad, y las diferencias entre estudios probabilísticos que utilizan el método científico para su realización y otros métodos como los no probabilísticos y sondeos de opinión que, aunque se reconocen, no pueden garantizar estándares mínimos para definirlos como científicos.

Igualmente resulta necesario actualizar el marco legal que rige la divulgación de los resultados de las encuestas, siendo tan importante de realización de los mismos como su difusión, actividad que debe basarse en la transparencia y la objetividad.

1.1. Importancia de las encuestas electorales en la toma de decisiones

Las encuestas electorales tienen como propósito presentar tendencias e información que sirvan de insumo para la toma de decisiones por parte de los ciudadanos. Esto cobra especial relevancia en un contexto donde las personas tienden a formar sus conceptos y direccionar sus decisiones teniendo en cuenta el clima de opinión o la tendencia dominante de su entorno. De ahí la importancia de la realización de encuestas objetivas, confiables y estructuradas bajo criterios técnicos y científicos.

La publicación de las encuestas puede tener diferentes funciones según los usos que les proporcionen a los actores políticos. Respecto a la ciudadanía, la publicación de encuestas contribuye a aumentar la información sobre las distintas opciones políticas de forma rápida y sencilla¹, con la consiguiente mejora de las condiciones democráticas del proceso y la capacidad de discernimiento del votante². La difusión mediática de los sondeos, al alimentar el interés y la información política, supone un elemento “facilitador” de la interacción entre los

¹ De acuerdo con Sánchez Duarte y Magallón Rosa (2018), un estudio publicado en 2016 por el Centro de Investigaciones Sociológicas reveló que el 36,3% de los encuestados reconocían que los resultados de las encuestas electorales les fueron útiles para reforzar la decisión de votar por el partido que pensaban y al 30,2% le animaron a votar. Así mismo, a un 16,9% le ayudaron a decidir al partido por el que iban a votar, a un 4,2% le animaron a votar a otro partido distinto del que tenían pensado y a un 2,7% le animaron a abstenerse. Para el caso colombiano, la Encuesta de Percepción electoral de los Votantes Colombianos de la Misión de Observación Electoral - MOE mostró que el 48% de los encuestados reconocieron que los resultados de las encuestas eran muy influyentes en su proceso de toma de decisión del voto.

² Almazán-Llorente, A., y Villarejo-Ramírez, C. (1998). Análisis del discurso de la prensa sobre las encuestas electorales en las elecciones generales de 1996. *Empiria: Revista de metodología de ciencias sociales*, 1, 97-120. En: Sánchez Duarte, J. M., y Magallón Rosa, R. (2018). Desafíos en la publicación de encuestas electorales. La relación entre empresas demoscópicas y medios de comunicación. *Signo y Pensamiento*, 37(73).

ciudadanos y el sistema político, colaborando en el proceso de legitimación del mismo³, así como reduciendo la incertidumbre en la toma de decisiones⁴.

De acuerdo con Philippe Maarek⁵, la publicación de los resultados de las encuestas de opinión durante la campaña “puede producir modificaciones en la intención de voto de los electores”:

Los electores poco movilizados de un candidato con poca intención de voto, al conocer el bajo nivel alcanzado en las encuestas, sienten la necesidad de apoyarlo y le confirman su voto. Otros electores pueden modificar su intención de voto en favor suyo. Este es el efecto *underdog*.

También ocurre que la publicación de los resultados de las encuestas puede animar a los electores indecisos a votar por el candidato que esté adelante en las encuestas. De esta manera forman parte de la mayoría y se aseguran un triunfo. Este es el efecto *bandwagon*.

1.2. Pronunciamientos de la Corte Constitucional

- *Sentencia C-488/93*: En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró que “el acto de prohibir la difusión de las encuestas, sobre asuntos que son públicos por naturaleza, por un término de treinta días anteriores a una elección⁶, constituye un acto de censura, por cuanto impide la expresión de determinadas opiniones, aunque estas no vulneren el orden público. Es pues una discriminación, un acto que impide por una parte que a la opinión pública se le informe de algo que le interesa legítimamente y por otra a los medios de comunicación ejercer su derecho a informar, esto es, a transmitir y difundir oportunamente las noticias de que dispone”⁷.

³ Sierra-Rodríguez, J. (2014). Regulación electoral de los sondeos a pie de urna en España: asignaturas pendientes y obsolescencia ante las nuevas formas de comunicación. *Comunitaria. Revista internacional de trabajo social y ciencias sociales*, 7, 91-118. En: Sánchez Duarte, J. M., y Magallón Rosa, R. (2018). Desafíos en la publicación de encuestas electorales. La relación entre empresas demoscópicas y medios de comunicación. *Signo y Pensamiento*, 37(73).

⁴ Gómez-Yáñez, J. A. (2017). Revisando la teoría y la práctica de las encuestas políticas. Lo que nos enseñaron algunos maestros. *Revista Española de Sociología*, 26(3 Supl.), 139-146. En: Sánchez Duarte, J. M., y Magallón Rosa, R. (2018). Desafíos en la publicación de encuestas electorales. La relación entre empresas demoscópicas y medios de comunicación. *Signo y Pensamiento*, 37(73).

⁵ Maarek, P. (2007). *Marketing político y comunicación. Claves para una buena información política*. Barcelona: Ediciones Paidós.

⁶ La Ley 58 de 1985 regulaba el estatuto básico de los partidos políticos. En el artículo 23 de esta ley se fijaba la prohibición a los medios de comunicación para difundir encuestas de opinión que mostraran el grado de apoyo ciudadano a los candidatos 30 días antes a la celebración de las mismas.

⁷ Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-488-93.htm>

- *Sentencia C-1153 de 2005*: En esta sentencia, la Corte Constitucional manifestó: “Las encuestas son herramientas poderosas al servicio de los intereses electorales que, en virtud de su capacidad de incidencia sobre la opinión del electorado, deben ser objeto de especial regulación por parte del Estado. Tal como se observa, el riesgo de contar con predicciones equívocas, elaboradas a partir de procedimientos anti técnicos o tendenciosos puede contribuir a la manipulación de los resultados de una campaña política y, eventualmente, a tergiversar las condiciones igualitarias en que debe desarrollarse la contienda”⁸.

3. Disposiciones del Proyecto

3.1 Objeto, alcance y definiciones:

El **artículo 1** señala que el objeto de esta iniciativa legislativa es regular la realización y divulgación de encuestas electorales, con el fin de garantizar la igualdad al acceso de la información y la transparencia de los datos. Lo anterior, con el propósito de aumentar la confiabilidad y robustecer técnicamente la aplicación de encuestas relacionadas con cargos de elección popular a nivel nacional para Presidencia de la República y Congreso de la República, y territorial para Gobernaciones, Asambleas, Alcaldías, Concejos Municipales y Distritales y Juntas Administradoras Locales (**artículo 2**). En el **artículo 3** se presentan definiciones claves para este proyecto, tales como: Encuesta, encuesta probabilística, encuesta no probabilística, sondeo y firma encuestadora.

3.2 Registro de encuestadores:

Este proyecto establece que, para que sus encuestas puedan ser publicadas en medios de comunicación, las firmas encuestadoras deberán estar registradas ante el CNE (**artículo 4**). Para su registro se plantean los siguientes requisitos: i) constitución al menos tres años antes a la fecha de inscripción; ii) actividad económica destinada a estudios de mercado y realización de encuestas de opinión; y, iii) contratos legalmente ejecutados en estudios de mercado que validen su experiencia, por al menos 600 SMMLV anuales en los últimos dos años. Esta inscripción se renovará cada tres años.

3.3 Presentación y divulgación de encuestas:

Las encuestas electorales deberán ser publicadas y difundidas en su totalidad; se mantiene la prohibición para divulgar proyecciones o resultados de encuestas, sondeos o cualquier estudio electoral el día de las elecciones; y, se permite su

⁸ Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1153-05.htm>

publicación hasta 24 horas antes a la fecha de votación (**artículo 5**). Igualmente, las encuestas deberán ser presentadas al CNE, al menos, 24 horas antes de su publicación o divulgación en medios de comunicación (**artículo 6**), incluyendo el diseño muestral, el método de selección de la muestra, la trazabilidad de los datos y la ficha técnica (**artículo 7**) que contenga: tipo de estudio, persona jurídica que la realizó, Persona natural o jurídica que la encomendó, fuente de financiación, ámbito geográfico, universo representado, tamaño de la muestra, técnica utilizada para la selección de la muestra, método de recolección de datos, preguntas concretas que se formularon, personas o instituciones por quienes se indagó, fecha de recolección, margen de error observado y el nivel de confiabilidad. Cabe resaltar que cada pregunta de la encuesta o estudio deberá indicar el número de respuestas y el margen de error calculado para esa pregunta, así como los márgenes de error de los diferentes niveles de desagregación con que se presenten los resultados.

3.4 Muestra:

De acuerdo con el **artículo 8**, se deberá garantizar la representatividad –a través de un método científico en el cual todos los elementos de la población tengan una probabilidad de ser elegidos para la muestra del estudio definidos dentro del diseño muestral– de toda encuesta electoral que sea publicada y divulgada en medios de comunicación. Para ello se acudirá al informe técnico de la Comisión para concepto técnico y valoración de encuestas de Opinión de carácter Electoral del CNE, que se expedirá en un plazo máximo de 3 meses a partir de la presentación de la encuesta. En caso de incumplimiento, de las disposiciones establecidas, el CNE podrá sancionar hasta con la cancelación del registro de la firma encuestadora y la imposibilidad de volver a solicitarlo hasta por tres años posteriores a la sanción.

3.5 Trazabilidad de datos:

El **artículo 9** señala que las empresas encuestadoras deberán guardar bajo custodia la información de las encuestas publicadas durante, al menos, dos años en forma física y posterior a ello deberá digitalizarla y conservarla en medio magnético. Esto, dado que el CNE podrá solicitar la auditoría de cualquier estudio publicado o divulgado.

3.6 Vigilancia, control y sanciones:

Con este proyecto queda prohibida toda publicación o divulgación en medios de comunicación de encuestas que no cumplan con las disposiciones establecidas o que sean realizadas por encuestadoras que no estén inscritas en el registro nacional; así como la divulgación de sondeos sobre preferencias políticas o electorales que realicen directamente los medios de comunicación sin el cumplimiento de los requisitos (**artículo 10**). La vigilancia y control de las firmas

encuestadoras inscritas y la persona jurídica que publique o divulgue encuestas en medios de comunicación queda en manos del CNE (**artículo 11**), entidad que establecerá el procedimiento y el régimen sancionatorio de cualquier incumplimiento de las disposiciones establecidas (**artículo 12**).

3.7 Vigencia:

Estas disposiciones regirán a partir de su promulgación y derogarán toda disposición que le se sea contraria, de acuerdo con lo establecido en el **artículo 13**.

Por las razones anteriormente expuestas, resulta importante que el Congreso de la República regule la realización y divulgación de encuestas y estudios electorales con a expedición de una norma como la propuesta, que propenda por la transparencia y la objetividad de estos estudios y asegure su confiabilidad y estructuración bajo criterios técnicos y científicos.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Armando B. Villaneda', written over a horizontal line.

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Senador de la República