

MEMORANDO

2100

Bogotá, viernes, 09 de mayo de 2025



Al responder cite este Nro.
20252100038063

PARA: DIEGO ARMANDO SOLANO MONTENEGRO - Vicepresidente de Integración Productiva

DE: AMANDA LUCÍA CAMARGO JIMÉNEZ -Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta a “Solicitud de concepto jurídico sobre la entrega de información sensible de beneficiarios al Departamento Nacional de Planeación (DNP)”

Respetado Doctor:

Doy respuesta a lo solicitado mediante correo electrónico el pasado 14 de abril de 2025:

“En atención a la solicitud del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en la que requieren la documentación de estructuración y el listado de beneficiarios finales de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) finalizados en la región de La Mojana, incluyendo datos de contacto, con el propósito de aplicar encuestas en territorio en el marco de lo establecido en el documento CONPES 4084, solicitamos su concepto jurídico respecto a la viabilidad de suministrar dicha información, considerando la normatividad vigente sobre protección de datos personales y la clasificación de la información solicitada.”

I. PROBELMAS JURIDICOS PLANTEADOS

Con base en el contexto descrito se elevaron los siguientes interrogantes:

“1. La procedencia legal de entregar esta información al DNP, considerando el régimen de protección de datos personales y los principios de legalidad, finalidad y proporcionalidad.”

2. Los requisitos y salvaguardas que deberían implementarse en caso de autorizar el envío de la información, incluyendo medidas de seguridad y mecanismos de anonimización, si aplican.

3. Las alternativas jurídicamente viables para cumplir con el requerimiento del DNP sin vulnerar la protección de datos personales, tales como la posible suscripción de acuerdos de confidencialidad o la exigencia de autorizaciones previas por parte de los titulares de la información.”

II. COMPETENCIA

De conformidad lo expuesto en el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015 a esta oficina le corresponde *“Atender y resolver las consultas y peticiones de carácter jurídico elevadas a la Agencia y por las diferentes dependencias de la entidad.*

III. ALCANCE

Es menester señalar que lo aquí dispuesto son orientaciones de carácter general, que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares. Por tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y únicamente pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de la normatividad vigente.

IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

- Artículo 74 de la Constitución Política de Colombia.
- Artículo 15 de la Constitución Política de Colombia – Derecho fundamental al habeas data.
- Ley 80 de 1993 *“Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA”*
- Ley 1437 de 2012 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*
- Ley 1712 de 2014 *“Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”.*
- Ley 1581 de 2012 *“Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”*
- Ley 1755 de 2015 *“Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*
- Sentencia T- 487/17 de la Corte Constitucional.
- Sentencia C-748 DE 2011 – Control de constitucionalidad sobre la protección de

datos personales.

V. ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES

El art. 23 de la misma Constitución establece que cualquier persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, para acceder, como regla general, a toda la información que repose en las entidades estatales.

No obstante, el artículo 74 constitucional, fundamento jurídico principal de la reserva de información, dispone que, si bien cualquier persona tiene derecho a acceder a los documentos públicos, lo puede hacer salvo las excepciones que establezca la ley. En este sentido, mientras el art. 23 regula el derecho a presentar peticiones a las autoridades y a acceder, como regla general, a toda la información disponible; el art. 74 regula el derecho de acceso documentos a los públicos, pero con límites, que establece el legislador.

Otro aspecto importante para tener en cuenta es el principio de publicidad consagrado en los artículos 209 de la Constitución y el artículo 3 de la Ley 1437 de 2012, en cuyo numeral 8 y 9 se dispone:

“ARTÍCULO 3. Principios. *Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. (...)

8. En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.

9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma. (...)

Conforme con lo anterior, el artículo 2° de la Ley 1581 de 2012 expone el ámbito de aplicación de esa ley:

“Los principios y disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a los datos personales registrados en cualquier base de datos que los haga susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

consideración la naturaleza especial de datos, los mismos aplicarán de manera concurrente a los previstos en la presente ley.”

Ahora bien, la Ley 1712 de 2014 en su Título III refiere a las *EXCEPCIONES ACCESO A LA INFORMACIÓN*, consagradas desde el artículo 18 hasta el artículo 22, los cuales exponen qué información podrá ser debidamente negada bajo motivación por la protección a derechos y seguridad pública en general, de conformidad con lo explicado en el párrafo anterior.

Así las cosas, dado el fundamento jurídico para brindar la atención preferente a su concepto, es preciso indicar que los documentos que tienen reserva legal son aquellos que la constitución y la ley indiquen expresamente, tales como los expone el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015:

“ARTÍCULO 24. Informaciones y documentos reservados. Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:

1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.
2. Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.
3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.
4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.
5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.
6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.
7. Los amparados por el secreto profesional.
8. Los datos genéticos humanos.

PARÁGRAFO. Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información.”

Ahora, en atención a la naturaleza pública de la Agencia de Desarrollo Rural, se dará respuesta a cada pregunta dispuesta determinando si es o no de carácter reservado.

Respecto al planteamiento número 1:

“1. La procedencia legal de entregar esta información al DNP, considerando el régimen de protección de datos personales y los principios de legalidad, finalidad y proporcionalidad”

Frente a este planteamiento se indica que la información respecto a los *Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) finalizados en la región de La Mojana* es de naturaleza pública, en tanto es producida y financiada por entidades del Estado y no contiene datos personales sensibles. Es una iniciativa liderada por la Agencia de Desarrollo Rural, con el apoyo de la Gobernación de Sucre. En tal sentido se entiende como información pública.

Ahora bien, en cuanto al listado de beneficiarios finales de los PIDAR en la región de la zona de la mojana y sus datos de contacto, esta información podría contener datos personales, en algunos casos sensibles (condiciones socioeconómicas, ubicación, etc.), por lo tanto, se encuentra protegida por la Ley 1581 de 2012.

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

Se evidencia que el fin declarado por el DNP, es la aplicación de encuestas en terreno (*región de La Mojana*), para seguimiento y evaluación de impacto en el marco del CONPES 4084, cuya finalidad es legítima y alineada con las funciones constitucionales del DNP.

La Ley 1581 de 2012 prohíbe el tratamiento de los datos en especial los datos sensibles. La Ley define el *dato personal* como cualquier información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales, y el *dato sensible* como el dato personal que puede afectar la intimidad de la persona o cuyo uso indebido puede generar su discriminación.

Por lo tanto, La Agencia de Desarrollo Rural debe preservar esta información, salvo que se trate de alguna excepción, como se explica en los acápites siguientes.

La Ley 1581 de 2012 permite el tratamiento de datos **sin autorización expresa del titular** en ciertos casos, entre ellos:

Cuando los datos son **requeridos por una entidad pública en ejercicio de sus funciones legales** y con fines estadísticos, históricos o científicos, **siempre que se garantice la disociación de la información** (art. 10 de la Ley 1581 y art. 2.2.2.25.2.7 del Decreto 1074 de 2015).

Datos sensibles que deben entregarse, en los términos de la Ley 1581 de 2012 art. 6:

Los datos sensibles reservados por orden de la Ley 1581 de 2012 deben entregarse cuando:

- a. *El Titular haya dado autorización explícita a dicho tratamiento, **salvo en los casos que por ley no sea requerido el otorgamiento de dicha autorización.***

Lo anterior en armonía con el artículo que a continuación se enuncia:

“ARTÍCULO 10. CASOS EN QUE NO ES NECESARIA LA AUTORIZACIÓN. La autorización del Titular no será necesaria cuando se trate de:

- a) Información requerida por una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial;*
- b) Datos de naturaleza pública;*
- c) Casos de urgencia médica o sanitaria;*
- d) Tratamiento de información autorizado por la ley para fines históricos, estadísticos o científicos;*
- e) Datos relacionados con el Registro Civil de las Personas.*

Quien acceda a los datos personales sin que medie autorización previa deberá en todo caso cumplir con las disposiciones contenidas en la presente ley.”

Se considera jurídicamente viable entregar al DNP la documentación de estructuración y el listado de beneficiarios de los PIDAR finalizados en La Mojana, incluyendo datos de contacto, siempre que se cumplan los principios y requisitos de la Ley 1581 de 2012, y que el tratamiento de datos personales sea acorde a la finalidad y misionalidad del DNP en ejercicio de sus funciones otorgados por la Constitución y la ley.

Respecto al planteamiento numero 2:

“2. Los requisitos y salvaguardas que deberían implementarse en caso de autorizar el envío de la información, incluyendo medidas de seguridad y mecanismos de anonimización, si aplican.”

En caso de que se autorice el envío de la información solicitada, es fundamental implementar una serie de requisitos y salvaguardas para asegurar la protección de los datos personales y garantizar el cumplimiento con la normatividad vigente en Colombia, especialmente la Ley 1581 de 2012 y el Decreto 1377 de 2013. Si bien, la citada ley como ya se indicó en líneas anteriores permite el tratamiento de datos *sin autorización expresa del titular* en ciertos casos, esto no implica que no se deba seguir una adecuada vigilancia sobre la información que se autorice.

En principio se pueden adoptar las siguientes medidas y mecanismos por el DNP, bajo las siguientes premisas:

Medidas Administrativas:

- **Acceso controlado:** La información solo debe ser accesible a las personas autorizadas dentro de la entidad que la necesita para los fines establecidos, en este caso (*aplicar encuestas en territorio en el marco de lo establecido en el documento CONPES 4084*), esto incluye el establecimiento de roles y permisos claros.
- **Capacitación:** Personal involucrado en el manejo de la información debe recibir capacitación en el manejo seguro de datos personales y en las normativas de protección de datos.
- **Acuerdo de Confidencialidad:** Los funcionarios o contratistas que tengan acceso a la información deben firmar acuerdos de confidencialidad que estipulen la obligación de proteger los datos y no divulgarlos sin autorización.

Medidas Técnicas:

- **Encriptación de la Información:** Los datos personales deben ser encriptados tanto durante su transmisión como en su almacenamiento, para evitar que sean accesibles en caso de brechas de seguridad.
- **Autenticación y Control de Accesos:** Implementar sistemas de autenticación fuertes (como contraseñas complejas o autenticación multifactor) para garantizar que solo personal autorizado pueda acceder a la información.
- **Monitoreo Continuo:** Instalar sistemas de monitoreo de seguridad cibernética para detectar y prevenir posibles ataques o accesos no autorizados a los sistemas donde se almacenen los datos.

Mecanismos de Anonimización

Cuando sea posible, y para minimizar riesgos asociados a la protección de datos personales, se pueden implementar mecanismos de anonimización y pseudonimización

de los datos. Esto garantizará que los datos no puedan ser vinculados a personas identificables sin información adicional.

Anonimización

El Archivo General de la Nación en articulación con el Ministerio de las tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Superintendencia de Industria y Comercio, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, desarrolló la *“Guía de Anonimización de Datos Estructurados - Conceptos generales y propuesta metodológica”* con el fin de precisar conceptos y proporcionar una orientación metodológica para realizar procesos de anonimización de datos personales e información producidos o gestionados por entidades públicas y privadas con funciones públicas.

Así las cosas, la anonimización implica modificar los datos personales de forma que ya no sea posible identificar a las personas sin información adicional. Las medidas que podrían aplicarse son:

- **Eliminar identificadores directos** (por ejemplo, nombre completo, número de cédula, etc.) de los registros de beneficiarios, reemplazándolos por códigos o identificadores anónimos.
- **Agrupar los datos:** En vez de proporcionar información detallada sobre un individuo, presentar los datos de manera agregada (por ejemplo, en grupos por localidad, edad o categoría de beneficiario).
- **Eliminación de datos sensibles:** Si la información no es estrictamente necesaria para los fines de la encuesta, se debe eliminar cualquier dato considerado sensible, como condiciones médicas, orientación política, entre otros.

En este contexto, la anonimización surge como un instrumento para minimizar los riesgos que se presentan en el tratamiento masivo de los datos de carácter personal. Por consiguiente, este proceso permite adoptar procedimientos acordes a las normas y en beneficio de las empresas y el comercio, sin contravenir el ámbito privado de sus titulares. Esto implica la adopción de procesos que permitan evitar la identificación de las personas y tratar la información que pueda generar cualquier afectación o violación a los derechos de los titulares de esta.

De acuerdo con el decreto 1074 de 2015, los responsables de la recolección de datos personales deberán proveer una descripción de los procedimientos usados para la recolección, almacenamiento, uso, circulación y supresión de la información, y describir la finalidad para la cual se recolectó la información. Así mismo, en la sección 6 se establece el principio de responsabilidad demostrada por el cual los responsables de tratamientos de datos personales deben tener la capacidad de demostrar que han

implementado medidas efectivas y pertinentes para cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley 1581 de 2012.

Respecto al planteamiento numero 3:

“3. Las alternativas jurídicamente viables para cumplir con el requerimiento del DNP sin vulnerar la protección de datos personales, tales como la posible suscripción de acuerdos de confidencialidad o la exigencia de autorizaciones previas por parte de los titulares de la información.”

La elección de la alternativa depende del tipo de datos, la finalidad del requerimiento del DNP y si aplica alguna excepción legal. En muchos casos, la mejor práctica será combinar varias medidas: por ejemplo, anonimizar datos y firmar acuerdos de confidencialidad, o recolectar autorizaciones cuando no exista base legal suficiente. Para el caso concreto y tratándose que los datos son requeridos por una entidad pública en ejercicio de sus funciones legales y con fines estadísticos, históricos o científicos, conforme al (art. 10 de la Ley 1581 y art. 2.2.2.25.2.7 del Decreto 1074 de 2015).”

“ARTÍCULO 10. CASOS EN QUE NO ES NECESARIA LA AUTORIZACIÓN. La autorización del Titular no será necesaria cuando se trate de:

a) Información requerida por una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial;

b) Datos de naturaleza pública;

c) Casos de urgencia médica o sanitaria;

d) Tratamiento de información autorizado por la ley para fines históricos, estadísticos o científicos;

e) Datos relacionados con el Registro Civil de las Personas.

Quien acceda a los datos personales sin que medie autorización previa deberá en todo caso cumplir con las disposiciones contenidas en la presente ley.”

Para cumplir un requerimiento del Departamento Nacional de Planeación (DNP) que implique el tratamiento de datos personales, sin vulnerar las normas de protección de datos en Colombia (particularmente la Ley 1581 de 2012 y sus decretos reglamentarios), existen varias alternativas jurídicamente viables, para la protección de los datos personales, las cuales se detallaron en la respuesta al planteamiento número 2.

Cuando el tratamiento de datos personales no se encuentra dentro de las excepciones legales (como fines estadísticos o de interés público). No significa, que el DNP no pueda implementar técnicas o herramientas para evitar la exposición de datos personales

sensibles a terceras personas, para lo cual es indispensable contar con la autorización previa, expresa e informada de los titulares de los datos personales.

Sin otro particular, este despacho queda a disposición de solucionar cualquier consulta adicional.

AMANDA LUCÍA CAMARGO JIMÉNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: sin anexos

Elaboró: Jorge Luis García Rincón – Contratista- Oficina Jurídica
Revisó: Jorge Rafael Gómez Ortiz – Asesor – Presidencia

