

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C, viernes, 19 de diciembre de 2025



Al responder cite este Nro.
20252100100803

PARA: JHON ALEXANDER POVEDA RODRIGUEZ, Jefe de Oficina de Tecnologías de la Información

DE: AMANDA CAMARGO, Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Concepto jurídico sobre la viabilidad de entregar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– copia del código fuente y documentación técnica del aplicativo IPPTA.

En atención al memorando identificado con radicado No. 20252400090993 del 14 de noviembre de 2025, remitido por la Oficina de Tecnologías de la Información –OTI– de la Agencia de Desarrollo Rural –ADR–, mediante el cual se solicita la emisión de un concepto jurídico respecto de la viabilidad de entregar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– copia íntegra del código fuente y de la documentación técnica del aplicativo denominado Instrumento de Planificación Predial para la Transición Agroecológica –IPPTA–, esta Oficina Asesora Jurídica procede a emitir el correspondiente análisis jurídico.

De acuerdo con lo expuesto por la OTI, la solicitud del MADR se fundamenta en el interés institucional de realizar un diagnóstico técnico del IPPTA y evaluar su estado actual, con miras a impulsar proyectos de interoperabilidad y apoyar iniciativas relacionadas con la agroecología, aclarando que dicha solicitud no implicaría, en principio, la transferencia de responsabilidades técnicas ni financieras sobre el aplicativo, las cuales continuarían en cabeza de la ADR.

No obstante, en el análisis interno remitido a esta Oficina se advierten múltiples consideraciones jurídicas, técnicas y administrativas asociadas a la titularidad del software, la seguridad de la información, la protección de datos personales, la gobernanza tecnológica y la ausencia de un instrumento jurídico específico que habilite

la entrega en los términos solicitados.

I. CONSIDERACIONES PLANTEADAS

De conformidad con el memorando de la OTI, se destacan como elementos relevantes para el análisis jurídico los siguientes:

PRIMERO: El aplicativo IPPTA fue diseñado, financiado, desarrollado y desplegado por la ADR, a través de su Oficina de Tecnologías de la Información, mediante la vinculación de ingenieros bajo la modalidad de prestación de servicios, encontrándose actualmente en operación bajo infraestructura propia de la Entidad.

SEGUNDO: El apoyo brindado por entidades como el MADR, FAO, DANE y UPRA se limitó a insumos metodológicos y técnicos, sin que ello implicara participación en el desarrollo del software ni en la titularidad del código fuente, así mismo fue validado por actores internacionales de Nicaragua, Chile y México, lo que permitió consolidar la versión 1 del instrumento en formato plegable.

TERCERO: La ADR ostenta la titularidad del sistema IPPTA, aunque a la fecha no se haya adelantado el registro formal del software ante la Dirección Nacional de Derecho de Autor.

CUARTO: La entrega del código fuente y de la documentación técnica conllevaría la exposición de estructuras de seguridad, autenticación, roles, accesos y configuraciones internas, así como posibles afectaciones al funcionamiento de un sistema que lleva menos de dos años en operación.

QUINTO: El aplicativo y sus bases de datos contienen información personal de productores, predios y visitas, cuyo tratamiento fue autorizado expresamente a favor de la ADR, lo que genera responsabilidades directas en materia de protección de datos personales.

SEXTO: Si bien existe un Memorando de Entendimiento suscrito el 04 de septiembre de 2023 entre la ADR y el MADR, su objeto se circunscribe al Registro de Usuarios del Servicio Público de Extensión Agropecuaria y a la delimitación de responsabilidades sobre gobernanza de datos, sin que en él se prevea de manera expresa la entrega del código fuente del IPPTA.

II. PROBLEMA JURIDICO DERIVADO DE LAS CONSIDERACIONES PLANTEADAS:

Con fundamento en las consideraciones previamente expuestas y ante la situación

planteada por la Oficina de Tecnologías de la Información de la ADR, resulta necesario establecer el alcance jurídico del asunto sometido a consulta. En ese sentido, corresponde a esta Oficina Jurídica determinar:

1. ¿Es viable jurídicamente entregar al MADR copia del código fuente y documentación técnica de la aplicación IPPTA, en los términos requeridos?
2. ¿En caso de ser afirmativa la anterior respuesta, bajo que instrumento jurídico y condiciones (obligaciones, deberes, plazo, etc.) debe realizarse la entrega con el fin de salvaguardar a la ADR?
3. ¿De proceder la entrega a que funcionario en la ADR le compete realizar la misma; y a que funcionario en el MADR se debe remitir?
4. ¿Requiere la ADR gestionar algún tipo de registro del módulo para formalizar su titularidad? ¿En caso afirmativo, ante qué entidad y bajo que procedimiento debe realizarse?

III. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS

Es pertinente señalar que los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural, en virtud de la función asignada mediante el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares.

De conformidad con lo anterior, el presente concepto se emite conforme a lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, el cual dispone que:

"Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución."

En consecuencia, la orientación jurídica aquí proporcionada tiene un carácter meramente informativo y orientador, sin generar efectos jurídicos vinculantes ni obligaciones para su cumplimiento por parte del consultante o de terceros. Su finalidad es interpretar y esclarecer el marco normativo aplicable a la situación planteada, sin que ello constituya una decisión administrativa con fuerza ejecutoria.

IV. ANALISIS JURIDICO:

Atendiendo los interrogantes planteados, resulta necesario realizar un examen jurídico integral orientado a establecer, en primer lugar, si la Agencia de Desarrollo Rural –ADR– se encuentra jurídicamente habilitada para entregar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– copia del código fuente y de la documentación técnica del aplicativo IPPTA, en los términos requeridos.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, esta Oficina procederá a analizar y dar respuesta de manera ordenada e individual a cada uno de los interrogantes planteados, a partir del marco normativo aplicable y de los elementos fácticos expuestos, con el propósito de ofrecer una orientación jurídica clara, coherente y suficiente que permita a la Agencia de Desarrollo Rural –ADR– adoptar las decisiones administrativas que correspondan, en estricto apego a los principios de legalidad, responsabilidad y protección del interés público.

- **¿Es viable jurídicamente entregar al MADR copia del código fuente y de la documentación técnica de la aplicación IPPTA, en los términos requeridos?**

En primer lugar, debe precisarse que el aplicativo IPPTA fue desarrollado, financiado y puesto en operación por la ADR, bajo su dirección técnica y con recursos institucionales, lo que le confiere a la Entidad la titularidad de los derechos patrimoniales sobre el software, incluido su código fuente y la documentación técnica asociada. En este sentido, resulta plenamente aplicable la Decisión Andina 351 de 1993, norma supranacional de aplicación directa en el ordenamiento jurídico colombiano en materia de derecho de autor.

En particular, el artículo 4, literal l) de la citada Decisión reconoce expresamente a los programas de ordenador como obras protegidas por el derecho de autor, mientras que los artículos 7 y 8 precisan que la protección recae sobre la forma de expresión de la obra (esto es, el código fuente) y presumen la titularidad en cabeza de quien figura como autor o titular de la misma. En consecuencia, el código fuente y la documentación técnica del IPPTA constituyen una obra intelectual protegida, cuya reproducción, divulgación o entrega a terceros requiere la autorización expresa del titular de los derechos patrimoniales, condición que en el presente caso recae en la ADR. Por ello, dichos elementos deben ser considerados activos tecnológicos intangibles de propiedad de la Entidad, cuya entrega no puede entenderse como un acto meramente operativo ni como una simple manifestación de cooperación interinstitucional.

Desde esta perspectiva, no existe disposición legal que imponga a la ADR la obligación de entregar el código fuente del IPPTA a otra entidad del orden nacional, ni tampoco se advierte que el memorando de entendimiento suscrito con el MADR contenga una habilitación expresa para transferir, compartir o divulgar el código fuente o la totalidad de la documentación técnica del aplicativo. Por el contrario, dicho instrumento se circunscribe a escenarios generales de cooperación y articulación institucional, sin

extenderse a la cesión de activos tecnológicos estratégicos cuya titularidad corresponde exclusivamente a la ADR.

En segundo lugar, la entrega del código fuente y de la documentación técnica en los términos requeridos comporta riesgos jurídicos relevantes en materia de seguridad de la información, en tanto implicaría la exposición de componentes sensibles de la arquitectura tecnológica institucional, tales como esquemas de autenticación, administración de usuarios, roles, accesos y configuraciones internas. En este punto, resulta aplicable el artículo 209 de la Constitución Política, conforme al cual la función administrativa se desarrolla con fundamento, entre otros, en los principios de responsabilidad, eficacia y coordinación, así como el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que impone a las autoridades el deber de actuar con seguridad jurídica y protección del interés público. Estos principios obligan a la ADR a custodiar diligentemente sus sistemas de información y activos tecnológicos, evitando actuaciones que puedan comprometer su integridad, estabilidad o continuidad operativa.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el aplicativo IPPTA se encuentra asociado a bases de datos que contienen información personal de productores y usuarios del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, cuyo tratamiento ha sido autorizado de manera previa, expresa e informada a favor de la Agencia de Desarrollo Rural –ADR–, en su condición de responsable del tratamiento. En tal sentido, resulta plenamente aplicable el régimen de protección de datos personales consagrado en la Ley 1581 de 2012, particularmente su artículo 4, que establece los principios de finalidad, seguridad y confidencialidad, así como su artículo 17, que impone a los responsables del tratamiento el deber de garantizar la protección de los datos personales, conservarlos bajo condiciones de seguridad adecuadas e impedir su acceso, uso o divulgación no autorizados.

En este contexto, la eventual entrega integral del sistema IPPTA, o de componentes técnicos que permitan su explotación, análisis o intervención por parte de otra entidad, no puede calificarse como una actuación neutra desde la perspectiva del régimen de protección de datos, en la medida en que implicaría una modificación sustancial de las condiciones bajo las cuales los datos personales están siendo tratados, particularmente en lo relativo al sujeto responsable, a las finalidades del tratamiento y a los escenarios de acceso a la información. Tal circunstancia, de conformidad con la Ley 1581 de 2012, exigiría la obtención de nuevas autorizaciones por parte de los titulares de la información, así como la adopción de medidas adicionales para garantizar el cumplimiento de los deberes legales asociados al tratamiento de datos personales.

Esta interpretación ha sido respaldada por la jurisprudencia del Consejo de Estado –Sala de Consulta y Servicio Civil–, que en Concepto de 6 de mayo de 2021, Radicación No. 11001-03-06-000-2020-00234-00 (2458), Consejero ponente Álvaro Namén Vargas,

precisó: *“Es claro que las entidades públicas pueden ser encargadas o responsables del tratamiento de datos personales, con los deberes y obligaciones que la Ley 1581 y la jurisprudencia constitucional impone a cada uno de ellos. Como se recordará, el tratamiento solo puede ejercerse con el consentimiento, previo, expreso e informado del titular, es decir, los datos personales no podrán ser obtenidos o divulgados sin previa autorización del titular. No obstante, la misma ley establece excepciones.”*

En aplicación de lo anterior, resulta evidente que la solicitud de entrega del código fuente y de la documentación técnica del aplicativo IPPTA no puede analizarse de manera aislada de las obligaciones legales que recaen sobre la ADR en su calidad de responsable del tratamiento de datos personales, pues una entrega en los términos solicitados podría dar lugar a accesos no autorizados, cambios en la finalidad del tratamiento o a la asunción de responsabilidades por parte de terceros que no cuentan con autorización expresa de los titulares. Esta situación refuerza la improcedencia jurídica de la entrega, en tanto la ADR se encuentra obligada a preservar la confidencialidad, seguridad y finalidad del tratamiento de los datos, evitando actuaciones que contravengan el marco legal vigente y que puedan comprometer la responsabilidad institucional de la Entidad.

De otra parte, debe considerarse que el código fuente y la documentación técnica del IPPTA no constituyen información pública ordinaria. Al respecto, la Ley 1712 de 2014, si bien parte del principio de publicidad de la información estatal, reconoce límites al acceso cuando la divulgación de determinada información pueda poner en riesgo la seguridad de los sistemas de información o de la infraestructura tecnológica del Estado, supuesto que resulta plenamente aplicable al caso bajo análisis. En consecuencia, la entrega irrestricta del código fuente y de la documentación técnica se encuentra amparada por una reserva legal justificada, orientada a proteger la seguridad informática institucional.

En mérito de lo expuesto, y atendiendo los principios de legalidad, responsabilidad, seguridad de la información y protección de los recursos públicos, se concluye que **no es jurídicamente viable acceder a la solicitud del MADR en los términos planteados, esto es, mediante la entrega íntegra del código fuente y de la documentación técnica del aplicativo IPPTA**. Cualquier actuación en tal sentido carecería de habilitación jurídica expresa y expondría a la ADR a riesgos jurídicos e institucionales que no se encuentran amparados por el ordenamiento jurídico vigente.

- **¿En caso de ser afirmativa la anterior respuesta, bajo qué instrumento jurídico y condiciones debe realizarse la entrega con el fin de salvaguardar a la ADR?**

De conformidad con lo concluido en la respuesta al primer interrogante, no es jurídicamente viable acceder a la entrega del código fuente ni de la documentación técnica del aplicativo IPPTA en los términos solicitados por el Ministerio de Agricultura y

Desarrollo Rural –MADR. En consecuencia, no resulta procedente analizar instrumentos jurídicos ni condiciones para una entrega que carece de habilitación legal y cuya realización comprometería los intereses institucionales de la Agencia de Desarrollo Rural –ADR.

En consecuencia, esta Oficina considera que, al no configurarse el presupuesto de procedencia de la entrega, **no hay lugar a definir condiciones, obligaciones, plazos o deberes asociados a la misma**, toda vez que cualquier instrumento que se suscribiera con ese propósito carecería de sustento jurídico y podría comprometer la responsabilidad administrativa, disciplinaria y patrimonial de la Entidad y de los servidores que lo autoricen.

- **¿De proceder la entrega a que funcionario en la ADR le compete realizar la misma; y a que funcionario en el MADR se debe remitir?**

Esta Oficina considera que no se configura el supuesto fáctico ni jurídico que permita determinar competencias funcionales para efectuar o recibir dicha entrega.

En efecto, al no encontrarse jurídicamente habilitada la Agencia de Desarrollo Rural –ADR– para realizar la entrega solicitada, no resulta procedente identificar servidores responsables dentro de la Entidad para ejecutar una actuación que el ordenamiento jurídico no autoriza, ni señalar funcionarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– como destinatarios de la misma. Cualquier asignación de competencias en este sentido supondría aceptar implícitamente la procedencia de una actuación previamente calificada como improcedente desde el punto de vista jurídico.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la determinación de funcionarios competentes para disponer de activos tecnológicos institucionales, tales como el código fuente y la documentación técnica de un aplicativo misional, solo puede darse en el marco de una actuación administrativa válida y jurídicamente procedente, respaldada por una habilitación normativa o contractual expresa, circunstancia que no concurre en el presente caso.

En consecuencia, no hay lugar a establecer competencias funcionales ni designar funcionarios responsables en la ADR o en el MADR para la entrega del código fuente o de la documentación técnica del IPPTA, debiendo la Entidad abstenerse de adelantar cualquier actuación orientada a tal fin. Cualquier ejercicio de articulación interinstitucional deberá limitarse a escenarios que no impliquen la entrega, acceso o disposición de dichos activos tecnológicos, y que se mantengan dentro del marco de las competencias legales de cada entidad.

- **¿Requiere la ADR gestionar algún tipo de registro del módulo para formalizar su titularidad? ¿En caso afirmativo, ante qué entidad y bajo que procedimiento debe realizarse?**

Desde el punto de vista jurídico, esta Oficina considera que sí resulta jurídicamente recomendable que la ADR adelante el registro del software IPPTA, como una medida de carácter probatorio, preventivo y de fortalecimiento institucional, orientada a dejar constancia formal de la titularidad de la Entidad frente a terceros y a mitigar eventuales controversias futuras relacionadas con la autoría o los derechos patrimoniales sobre el aplicativo.

Dicho registro debe realizarse ante la Dirección Nacional de Derecho de Autor –DNDA–, entidad competente en Colombia para el registro de obras protegidas por el derecho de autor, incluyendo los programas de ordenador, de conformidad con la Decisión Andina 351 de 1993 y la normativa nacional que regula la materia.


El procedimiento consiste, en términos generales, en la inscripción del software como programa de computador, mediante la presentación de la solicitud correspondiente, acompañada de la información que permita identificar la obra, su titular, la fecha de creación y las condiciones de titularidad patrimonial, sin que ello implique la divulgación pública del código fuente. Cabe precisar que el registro ante la DNDA tiene un carácter declarativo y no constitutivo, pero produce efectos probatorios relevantes en favor del titular inscrito.

En consecuencia, resulta conveniente y aconsejable hacerlo como mecanismo de protección jurídica, en especial frente a solicitudes de terceros o escenarios de cooperación interinstitucional que involucren activos tecnológicos estratégicos de la Entidad.

En los anteriores términos, esta Oficina Asesora Jurídica da respuesta a la solicitud elevada, dejando expuestas las consideraciones jurídicas pertinentes para la adopción de las decisiones administrativas que correspondan, en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente y de los principios que rigen la función administrativa.

Cordialmente,

AMANDA LUCÍA CAMARGO JÍMENEZ
Jefe Oficina Jurídica

Elaboró: Paola Valbuena- Abogada Junior- Andrés Briceño Lawyers 
Aprobó: Andrés Briceño- Director Jurídico- Andrés Briceño Lawyers 