

Juan David Gutiérrez

Data sharing en Colombia

Caso de estudio

ILDA



IDRC · CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

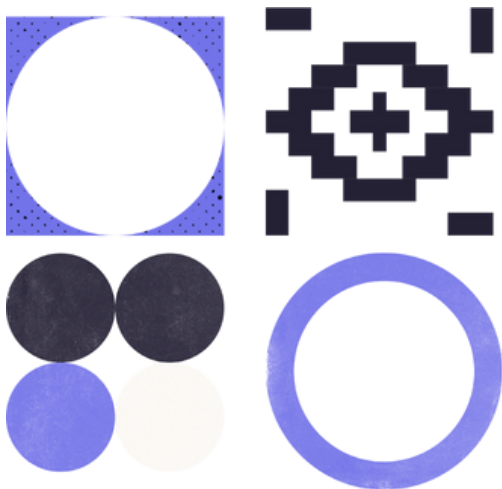
Canada



Expresamos nuestro especial agradecimiento a **Juan David Gutiérrez**, quien llevó a cabo la investigación que sustenta este informe.

Juan David Gutiérrez es profesor asociado en la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, donde enseña e investiga sobre políticas públicas, gestión pública e inteligencia artificial. Es doctor (PhD) y máster (MSc) en política pública por la Universidad de Oxford, además de contar con un máster en derecho y economía (LLM) otorgado conjuntamente por la Universidad de Bolonia y la Universidad Erasmus de Rotterdam. Abogado por la Universidad Javeriana, es también integrante del grupo de expertos del *Global Partnership on Artificial Intelligence* (GPAI), donde colidera el proyecto sobre transparencia algorítmica en el sector público.

Este informe se elaboró en el marco del *Programa Interamericano de Datos y Algoritmos*, financiado por el *International Development Research Centre* (IDRC).





Autor:

Juan David Gutiérrez

PhD

Panorama legal:

Dr. Pablo Márquez y Dr. Juan Pablo Otero de Ecija Colombia, conexión facilitada por TrustLaw, la red global legal de la Thomson Reuters Foundation, mediante una alianza con The Patrick J. McGovern Foundation

Coordinación:

Gloria Guerrero

Diseño:

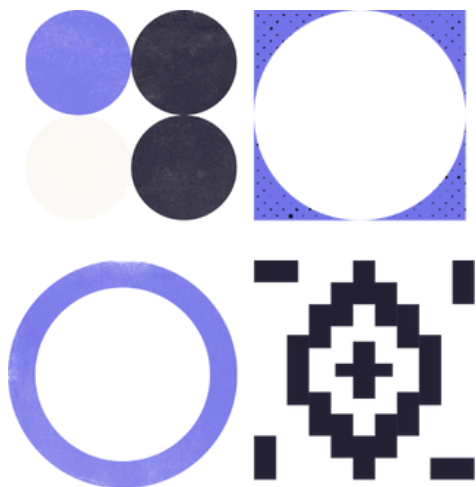
Violeta Belver

Estilo:

Aremí González

Agradecimientos:

International Development Research Center (IDRC)





Índice

Índice.....	4
Prólogo.....	5
Introducción.....	7
1. Antecedentes y contexto sobre gobernanza de datos en el país.....	8
2. Marcos regulatorios para la protección de datos y el intercambio de datos.....	15
2.1 Marco normativo sobre protección de datos personales y privacidad.....	15
2.2 Marco normativo sobre intercambio de datos personales.....	17
2.3 Marco normativo sobre intercambio de datos entre entidades públicas.....	19
3. Proceso de implementación de las estrategias y / o normativas de intercambio de datos entre las áreas respectivas de gobierno o externos.....	21
3.1 Balance de implementación: resultados mixtos.....	21
3.2 Colaboraciones público-privadas.....	24
3.3 Capacidad técnica y financiera y coordinación intraestatal.....	24
4. Mapas Bogotá: ejemplo de intercambio de datos para la generación de valor público.....	26
4.1 Interoperabilidad de datos entre el Estado y distintos actores.....	27
4.2. Seguridad de la información y protección de datos personales.....	28
4.3 Gestión y coordinación de datos geográficos en Mapas Bogotá: normativas y estándares.....	29
4.4. Generación de valor público a través de datos geoespaciales.....	30
5. Retos y oportunidades.....	33
5.1 Cinco principales retos.....	33
5.2 Tres principales oportunidades.....	34
Referencias.....	36
Anexo: Panorama legislativo.....	40



Prólogo

Por: Gloria Guerrero
Directora Ejecutiva de ILDA

En un mundo profundamente interconectado y cada vez más digital, el intercambio y la gobernanza de datos son fundamentales para enfrentar los desafíos del siglo XXI. En América Latina, estas dinámicas se ven influenciadas por contextos únicos que combinan avances prometedores y desafíos persistentes.

De acuerdo con la primera edición del *Barómetro Global de Datos*, América Latina enfrenta una fragmentación en sus políticas de datos: mientras algunos países han logrado avances significativos en apertura y protección de datos, el intercambio de datos o *Data Sharing* sigue siendo un terreno en construcción.

Para este proyecto, el intercambio de datos (*Data Sharing*) es entendido en un sentido amplio, que abarca los marcos normativos que establecen los lineamientos técnicos y organizativos para compartir datos, las capacidades institucionales y la voluntad política para destinar recursos y procesos que permitan el éxito de estas políticas. De esta forma, los procesos de intercambio de datos y de interoperabilidad tienen un componente técnico vinculado a la creación de habilidades internas y a su implementación, pero también político relacionado a la decisión de aplicar la política y al cambio cultural al interno de las organizaciones necesario para hacerlo. Por esto, se consideran los procesos, las personas y los sistemas que logran la permanencia de estas políticas en el tiempo.

Es en este contexto, la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos realizó la investigación titulada, *Estrategias de Intercambio de Datos en América Latina* que consta de 3 estudios de casos nacionales. Este proyecto se enmarca en el *Programa Interamericano de Datos y Algoritmos* apoyado por el International Development Research Center (IDRC), buscando profundizar en el tema. El objetivo de este proyecto de investigación es analizar y comprender cómo funcionan los sistemas de intercambio de datos a nivel nacional en Brasil, Colombia, y Uruguay. Estos 3 estudios de caso nos permitieron identificar un conjunto de buenas prácticas que pueden ser inspiración para otros países de la región e identificar los retos y áreas de oportunidad para este campo de estudios.

Cada caso de estudio buscó conocer los marcos normativos, la infraestructura de datos y sus características, los procesos y la implementación, y la participación de actores diversos (públicos, privados y de la sociedad civil) en esos procesos de intercambio de datos a nivel nacional/federal. Estas investigaciones son la continuación de un conjunto de [Informes de Gobernanza de Datos realizados en Colombia, México y Uruguay en 2022](#),



y fueron complementados con una serie de estudios jurídicos sobre el intercambio de datos realizados por bufetes jurídicos especializado en cada país, que contribuyeron de manera pro bono a través de la conexión facilitada por TrustLaw, la red pro bono global legal de la Thomson Reuters Foundation.

El proyecto busca aportar un diagnóstico y posibles pasos a seguir en materia de gobernanza de datos, lo cual también podrá ser un insumo de utilidad para la futura gobernanza de la IA en la región. Este esfuerzo no solo persigue entender las estructuras normativas y técnicas existentes, sino también sentar las bases de un ecosistema sostenible, inclusivo y democrático que promueva la interoperabilidad y el uso ético de las tecnologías basadas en datos.

A continuación se presenta el caso de Colombia, liderado por el Dr. Juan David Gutiérrez y el despacho jurídico Ecija Colombia. El caso de Colombia el documento se estructura en cinco secciones clave que cubren el contexto y los antecedentes de la gobernanza del intercambio de datos, las características de la infraestructura de datos y los procesos de implementación, el marco normativo sobre la protección de datos personales, los avances en la participación de actores diversos en la gobernanza, y un estudio de caso del sector público colombiano en torno a la iniciativa "Mapas Bogotá", que ejemplifica la colaboración interinstitucional a través del intercambio de datos. Asimismo, se presentan reflexiones sobre los retos y oportunidades asociados a la gobernanza del intercambio de datos en el país.

En términos de retos, Colombia enfrenta dificultades en la implementación efectiva de políticas existentes, la falta de un marco normativo integral para el intercambio de datos, la necesidad de una mayor participación de actores externos en los procesos de gobernanza, así como la protección de datos personales y la mejora de la interoperabilidad entre las entidades públicas. Sin embargo, existen importantes oportunidades para avanzar, entre ellas la promoción de la innovación pública basada en el intercambio de datos, el fortalecimiento de las políticas de Estado Abierto, y la potenciación de la colaboración público-privada.

Este estudio de caso contribuye a la reflexión y formulación de estrategias que pueden consolidar un sistema de intercambio de datos más eficiente, inclusivo y transparente en Colombia, lo cual tiene el potencial de generar valor público y fortalecer la democracia.



Introducción

Este documento presenta los resultados de una investigación cuyo objeto es analizar y comprender cómo funcionan los sistemas de intercambio de datos (*data sharing*) en Colombia. Existen distintas definiciones del término *data sharing*, pero en este documento lo entenderemos como “el proceso de dar acceso a terceros a los conjuntos de datos de otros. Estos terceros pueden ser otras empresas (...), particulares o entidades públicas” (Jussen et al., 2023, p. 3688).

El estudio contribuye a un proyecto de mayor envergadura de Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA) cuyo resultado final será proponer un conjunto de criterios de buenas prácticas en marcos de intercambio de datos sólidos, sostenibles, inclusivos y centrados en la democracia y los derechos humanos.

La investigación se realizó a partir de la revisión de fuentes secundarias producidas por académicos y organizaciones de la sociedad civil, del análisis de información primaria documental (normativa, manuales de procedimiento y reportes oficiales) y de información recolectada a partir de entrevistas a funcionarios públicos, académicos, expertos en protección de datos personales y representantes de la sociedad civil.

El documento se desarrolló en cinco secciones que presentan los antecedentes y el contexto de la gobernanza de intercambio de datos; la infraestructura de datos y sus características, los procesos y su implementación; los marcos normativos sobre la protección de los datos personales con énfasis en las reglas sobre intercambio de datos; la implementación de las normas y estrategias, así como la participación de actores diversos (públicos, privados y de la sociedad civil); un caso de estudio del sector público colombiano (“Mapas Bogotá”) que contribuye a generar valor público a través del intercambio de datos entre múltiples actores; y reflexiones sobre retos y oportunidades asociados a la gobernanza del intercambio de datos.



1. Antecedentes y contexto sobre gobernanza de datos en el país

1.1 Marcos de política pública sobre gobernanza de datos

En los últimos años, el Gobierno Nacional de Colombia ha desarrollado diferentes herramientas para estructurar una gobernanza de datos en el país. Las herramientas incluyen diversas normas, políticas, estrategias e iniciativas adoptadas e implementadas en la última década. En esta sección, describimos qué herramientas han sido adoptadas por el Gobierno, los actores involucrados y las interrelaciones entre estos actores y los procesos que se configuran dentro del marco de gobernanza de datos en el país.

En materia de políticas públicas, se destacan varios documentos adoptados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) ¹. Estos documentos “plasman las decisiones de política pública aprobadas por el CONPES y [...] son el resultado de un trabajo coordinado y concertado entre diferentes entidades e instituciones del Gobierno nacional, donde se establecen acciones específicas para alcanzar los objetivos propuestos...” (DNP, 2021).

Los siguientes son los principales documentos CONPES que conforman los antecedentes de la política pública de gobernanza de datos en Colombia:

- El documento CONPES 3589 del 2009, *Consolidación de una Política Nacional y la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales – (ICDE)* examina el problema de desarticulación para la “producción, disponibilidad, acceso y uso de la información geográfica a nivel de las entidades del Estado” (CONPES, 2009).
- El documento CONPES 3920 del 2018 *Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data)* identificó la necesidad de diseñar e implementar una infraestructura de datos para maximizar su valor económico y social (CONPES, 2018).
- El documento CONPES 3975 del 2019 *Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial* aborda el reto de contar con una infraestructura de datos robusta para apoyar la implementación de sistemas de IA, enfocándose en la creación de bases de datos masivos, interoperables y accesibles (CONPES, 2019).
- El documento CONPES 4070 del 2021 sobre *Lineamientos de Política para la Implementación de un Modelo de Estado Abierto* fijó los elementos esenciales para fomentar un Estado Abierto y estableció los principios y reglas para los múltiples actores involucrados en la gestión de datos (CONPES, 2021a).

Adicionalmente, el artículo 147 de la Ley 1955 del 2019 estableció que los proyectos de transformación digital de las entidades estatales del nivel nacional deben realizarse, entre otros, a partir del principio de “plena interoperabilidad entre los sistemas

¹ El CONPES es “la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.” (DNP, 2024).



de información público”. El mismo artículo dispone que se “habilita de forma plena, permanente y en tiempo real cuando se requiera, el intercambio de información de forma electrónica en los estándares definidos por el Ministerio TIC, entre entidades públicas, dando cumplimiento a la protección de datos personales y salvaguarda de la información.”.

Posteriormente, el documento CONPES 4023 del 2021 *Política para la Reactivación, la Repotenciación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente* identificó la falta de un marco de gobernanza adecuado para la gestión sostenible de datos (CONPES, 2021b). En respuesta, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTIC) adoptó el *Plan Nacional de Infraestructura de Datos (PNID)*, mediante la Resolución 460 del 2022 que establece “los lineamientos generales para la implementación de la Infraestructura de Datos en Colombia”² (MinTIC, 2022).

Además, el “Documento Técnico y la Hoja de Ruta” del PNID propone acciones específicas para aumentar la reutilización de los datos, consolidar un sector público basado en datos, fomentar espacios de protección e intercambio de datos y desarrollar tecnologías emergentes (MinTIC et al., 2021a). Para ello, la iniciativa expone diferentes mecanismos de uso e intercambio de datos como “*Data Trust* (Intercambio de datos), *Data Commons* (Datos comunes), *Data Marketplace* (Mercado de Datos) y portales de datos” (MinTic, 2022).

Como resultado de lo anterior, también se expidió el Decreto 1389 del 2022 que creó el Modelo de Gobernanza de la Infraestructura de Datos con el objetivo de facilitar la coordinación de actores, organismos, normas y otros elementos de implementación para el aprovechamiento de datos entre las diferentes instancias del: (i) *nivel estratégico* (definición de políticas y objetivos); (ii) *nivel tácito* (planificación y control); y (iii) *nivel operativo* (ejecución de actividades) del Estado (Congreso de la República de Colombia, 2022)³. Junto con lo anterior, el Decreto 1501 del 2022 y el Decreto 523 del 2023 establecen y designan al Coordinador Nacional de Datos como la máxima autoridad del nivel estratégico⁴.

La implementación del PNID se complementa con otros instrumentos, guías y lineamientos ilustrados por la **Figura 1**:

² La Resolución 460 de MinTIC del 2022 define la “gobernanza de la infraestructura de datos del Estado” en los siguientes términos: “el conjunto de normas, políticas, estándares, roles y responsabilidades que permiten potenciar el uso y aprovechamiento de la infraestructura de datos. La gobernanza facilita la articulación de acciones del sector público, privado, la academia y la sociedad civil, y genera un escenario de confianza y seguridad para reutilizar los datos tanto del sector público como el privado.”. Además, la misma resolución define “infraestructura de datos” como “el conjunto de recursos compartidos, dinámicos y estandarizados, dispuestos por diferentes actores, que habilita la provisión permanente de datos clave para su aprovechamiento y generación de valor social, económico y / o público” (MinTIC, 2022).

³ El Decreto 1389 del 2022 define los tres niveles del Modelo de Gobernanza de la Infraestructura de Datos. En el (i) *nivel estratégico* se “definen las políticas, estrategias y prioridades para el desarrollo de la infraestructura de datos [...]”; en el (ii) *nivel tácito* se “elaboran los planes, programas, iniciativas, proyectos, procesos y procedimientos para alcanzar los objetivos definidos por el nivel estratégico”; y en el (iii) *nivel operacional* “se implementan y llevan a cabo los lineamientos, actividades y tareas definidas en los planes, iniciativas, proyectos y procedimientos acordados por el nivel tácito” (Congreso de la República de Colombia, 2022).

⁴ Decreto 1501 del 2022 “Designase al consejero presidencial para la transformación digital y gestión y cumplimiento de la Presidencia de la República como Coordinador Nacional de Datos.” // Decreto 523 del 2023 “Por medio del cual se efectúa la designación del Coordinador Nacional de Datos.”.

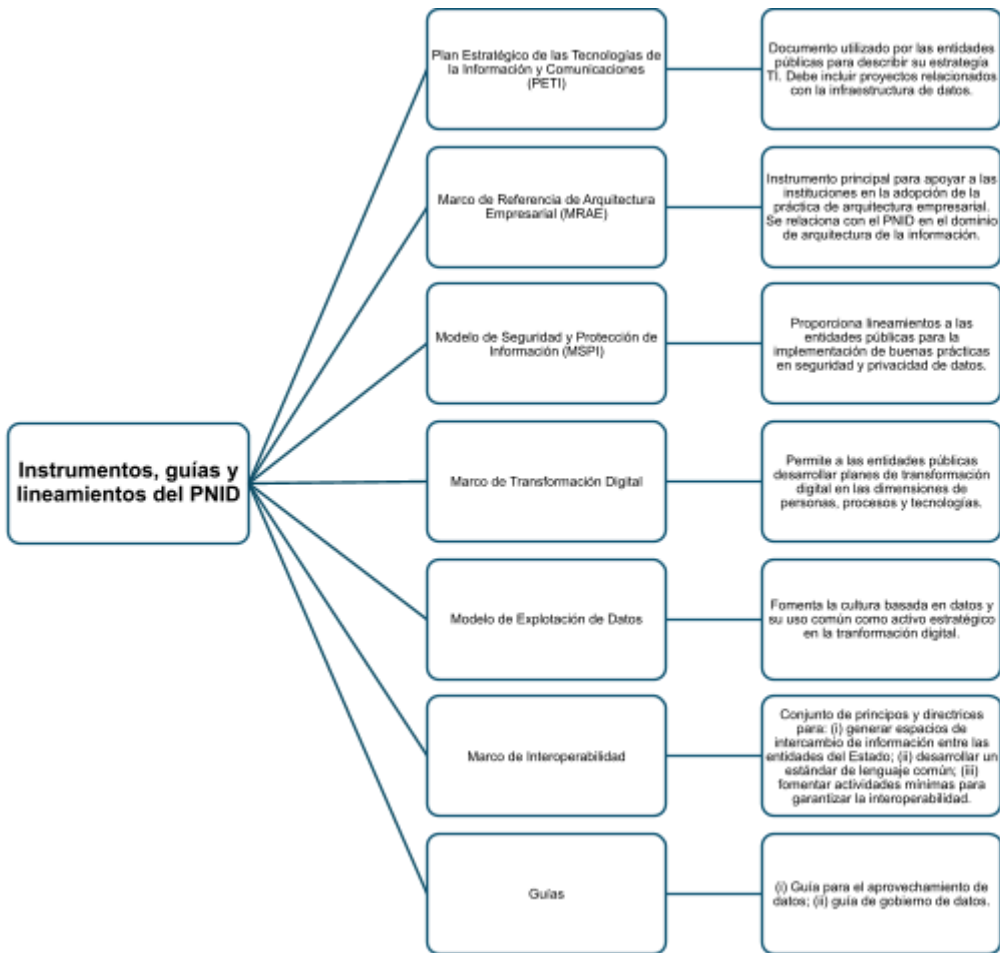


Figura 1: instrumentos, guías y lineamientos del PNID.

Fuente: elaboración a partir del DNP (2021b).

Adicionalmente, la estrategia del actual gobierno nacional para fortalecer la gobernanza de datos en Colombia se articula a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 *Colombia Potencia de Vida*. La Ley 2294 del 2023, por medio de la cual se expidió el PND, promueve el uso e intercambio de datos, considerando la interoperabilidad como un “bien público digital” esencial para garantizar la seguridad humana y la justicia social (DNP, 2023b). Asimismo, en la “Estrategia Nacional Digital 2023-2026” promueve el “acceso, uso y aprovechamiento de datos para impulsar la transformación social” (DNP, 2023a).

De igual forma, la “Hoja de Ruta para el desarrollo y aplicación de la Inteligencia Artificial en Colombia 2024” establece directrices para una gestión ética de los datos en sistemas de IA y el borrador de documento CONPES sobre la *Política de Inteligencia Artificial* de 2024 se centra en reforzar la infraestructura tecnológica para mejorar la “disponibilidad, intercambio y representatividad de los datos” en el desarrollo de IA (CONPES, 2024; MinTIC, 2024a).



Por otra parte, por medio de la Ley 1712 del 2014, “se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”. Esta normativa establece el “principio de máxima publicidad”⁵ que consagró la definición de “datos abiertos”⁶ y estableció lineamientos generales sobre la publicidad de la información pública. Para esto último, la ley dispuso que los sujetos obligados⁷ deben implementar mecanismos y herramientas tales como: esquemas de publicación, registros activos de información, programas de gestión documental, archivos y sistemas de información (Congreso de la República, 2014).

Además, el artículo 34 de la Ley (modificado por la Ley 2195 del 2022) establece que “el diseño, promoción e implementación de la política pública de acceso a la información pública, estará a cargo de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, quien coordinará con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Archivo General de la Nación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).”.

Es pertinente mencionar una iniciativa legislativa del MinTIC que actualmente es tramitada en el Congreso de la República: el Proyecto de Ley 447 del 2024 Cámara, “por medio de la cual se dictan disposiciones para el suministro, intercambio y aprovechamiento de la Infraestructura de Datos del Estado Colombiano (IDEC) y la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades públicas”. El texto se compone de treinta y dos artículos divididos en cuatro capítulos sobre disposiciones generales, infraestructura de datos básicos e interoperabilidad de sistemas de información, programa de datos básicos y estándares de intercambio. Está dirigido tanto a entidades de la administración pública (de acuerdo al artículo 39 de la Ley 489 de 1998) como a particulares que desempeñen funciones administrativas, públicas o administren recursos estatales (MinTIC, 2024b). El 02 de septiembre del 2024 el proyecto fue aprobado en segundo debate por la Cámara de Representantes (Congreso Visible Uniandes, 2024).

2.1 Participación en la construcción de los marcos de gobernanza de datos

Esta sección explora los diferentes espacios de participación para la creación y el establecimiento de marcos de gobernanza de datos, examinando cómo los distintos actores, incluyendo entidades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y grupos de interés, contribuyen a la formulación de directrices y normas que rigen el uso y la administración de los datos.

⁵ Al respecto, el artículo 2 de la Ley 1712 establece: “toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley” (Congreso de la República, 2014).

⁶ El artículo 6 de la Ley 1712 del 2014 define los “datos abiertos” como: “todos aquellos datos primarios o sin procesar, que se encuentran en formatos estándar e interoperables que facilitan su acceso y reutilización, los cuales están bajo la custodia de las entidades públicas o privadas que cumplen con funciones públicas y que son puestos a disposición de cualquier ciudadano, de forma libre y sin restricciones, con el fin de que terceros puedan reutilizarlos y crear servicios derivados de los mismos” (Congreso de la República, 2014).

⁷ El artículo 6 de la Ley 1712 lista las organizaciones y personas a las que le son aplicables la ley, incluyendo a toda entidad pública de todas las ramas del Poder Público, órganos independientes o autónomos y de control, personas que presenten función pública o que desempeñen autoridad pública, los partidos políticos y las entidades que administren recursos parafiscales o de origen público.



En primer lugar, las personas y organizaciones interesadas en participar en procesos legislativos pueden presentar intervenciones ciudadanas en el Congreso de la República en virtud del artículo 40 de la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992⁸. En el caso de la principal propuesta legislativa relacionada con la gobernanza de datos, el Proyecto de Ley mediante el cual el MinTIC propone regular suministro, intercambio y aprovechamiento de la IDEC no fue suficientemente consultado con la ciudadanía. Dicho Proyecto de Ley no fue consultado públicamente y el MinTIC prefirió circular versiones del texto con un número reducido de universidades y representantes de empresas⁹. El Proyecto de Ley solo fue presentado por MinTIC en espacios de discusión pública cuando este ya había iniciado su trámite legislativo.

Posteriormente, durante el proceso para admitir trámite legislativo del Proyecto de Ley 447 del 2024 Cámara, radicado el 22 de mayo del 2024, a la fecha solo dos organizaciones han presentado sus comentarios. Primero, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), cuya recomendación principal fue incluir una descripción detallada de la estructura, funciones y composición del comité nacional de datos para garantizar claridad normativa, así como aspectos relacionados a la remuneración de sus miembros¹⁰. También planteó la necesidad de revisar el impacto fiscal del proyecto, debido a que impone nuevas obligaciones a las entidades territoriales que requieren recursos adicionales¹¹. A su vez, se cuestionó la “prohibición de comercialización de datos”, sugiriendo un análisis de los contextos en los cuales debería permitirse¹². Del mismo modo, se destacó la importancia de asegurar recursos para la capacitación en cultura de datos y la publicación del plan de apertura y la calidad de datos abiertos en un plazo más flexible tras un cambio de gobierno¹³ (Asocapitales, 2024b). En respuesta a las recomendaciones de Asocapitales, se realizaron modificaciones al articulado del proyecto que incluyeron la aprobación de “proposiciones modificatorias en los artículos 18, 24 y 30, entre otros” (Asocapitales, 2024a).

Segundo, la firma Aledia Legaltech Colombia (ALT) presentó comentarios al proyecto, sugiriendo realizar varias modificaciones para clarificar el tratamiento de datos personales¹⁴. Asimismo, enfatizó en la necesidad de definir términos como “anonimización” y “seudonimización”¹⁵. Respecto a los miembros que conformarían el Comité de Datos cuestionó “la exclusión de candidatos basándose en experiencia

⁸ Ley 5ª de 1992 “por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”. Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11368>

⁹ Según lo manifestado por un(a) representante de una organización de la sociedad civil especializada en derechos digitales y un(a) académico(a) que solicitaron mantener sus nombres en anonimato.

¹⁰ En referencia al artículo 12 y 18 del Proyecto de Ley 447 del 2024 del texto presentado primer debate cámara.

¹¹ En referencia al artículo 2 y 14 del Proyecto de Ley 477 del 2024 del texto presentado primer debate cámara.

¹² En referencia al párrafo 3 del artículo 19 del Proyecto de Ley 477 del 2024 del texto presentado primer debate cámara.

¹³ En referencia a los artículos 26 y 30 del Proyecto de Ley 477 del 2024 del texto presentado primer debate cámara.

¹⁴ En referencia al artículo 2 (ámbito de aplicación material relacionado con el tratamiento de datos personales); artículo 3 (definiciones para incluir aclaraciones sobre el tratamiento de datos); artículo 14 (no establece las condiciones para el tratamiento de datos con reserva de ley); artículo 9 (sobre la necesidad de implementación de estrategias de seguridad técnica y organizativa en el manejo de datos personales) del Proyecto de Ley 477 del 2024 del del texto presentado primer debate cámara.

¹⁵ En referencia al artículo 3 del Proyecto de Ley 477 del 2024 del texto presentado primer debate cámara.



específica, [porque podría] limitar injustamente la oportunidad de aquellos con trayectoria en el sector privado, quienes podrían aportar valiosas habilidades y perspectivas al sector público”¹⁶. Adicionalmente, señaló la necesidad de incluir un régimen disciplinario para garantizar la vigilancia y el control del proceso de suministro, intercambio y aprovechamiento de los datos s0064¹⁷ (ALT, 2024).

En segundo lugar, las autoridades administrativas deben publicar sus proyectos de regulación normativa para comentarios conforme a lo establecido en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 del 2014. Posteriormente, en cumplimiento con el Decreto 1081 del 2015 en su artículo 2.1.2.1.14.¹⁸, dichas autoridades administrativas deben rendir a la ciudadanía un informe de observaciones y respuestas de los proyectos específicos de regulación. Respecto al PNID, el MinTIC publicó el borrador del proyecto, tiempo en el cual la ciudadanía tuvo un periodo (desde el 15 al 17 de septiembre del 2021) para formular comentarios (MinTIC, 2021b). Más tarde, la institución publicó un informe de observaciones y respuestas cuyos principales resultados fueron los siguientes: (i) hubo ocho participaciones en total (tanto de personas naturales como jurídicas); (ii) en total se recibieron cuarenta y nueve comentarios de los cuales el 51% fueron aceptados y el 84% fueron descartados; (iii) la consulta abarcó veinte artículos del borrador de los cuales el 10% recibió comentarios y el 50% fue objeto de modificaciones (MinTIC, 2021a).

A pesar de que el tiempo otorgado para hacer comentarios fue tan breve, organizaciones tales como la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales) y el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) presentaron intervenciones. Asocapitales reconoció el esfuerzo gubernamental para implementar una política nacional enfocada en el aprovechamiento de los datos. También sugirió realizar un trabajo previo y coordinado con las entidades territoriales para identificar sus necesidades y sugerencias locales. Junto con lo anterior, resaltó la importancia de prever las diferencias que existen en términos de infraestructura y presupuesto entre las ciudades capitales con el objetivo de mejorar la gobernanza y la interoperabilidad de la infraestructura de datos (Asocapitales, 2021). Frente a este último punto, MinTIC acogió el comentario resaltando que: “(i) la articulación entre nivel central y territorial [es] un punto a tener en cuenta en el Modelo de Gobernanza”; para ello (ii) “el Modelo de Explotación de Datos permitirá orientar a las entidades en la identificación de las capacidades que requieren ser fortalecidas para aprovechar la infraestructura de datos” (MinTIC, 2021a).

Los comentarios de la CAF también fueron tenidos en cuenta por el MinTIC. Particularmente los siguientes puntos: (i) con relación a mejorar el componente de interoperabilidad dentro del marco de entendimiento; (ii) sobre la importancia que era incluir un componente de “sectorización” para construir infraestructuras de datos específicas en diferentes áreas temáticas (p. ej.: salud e industria) basadas en prácticas de la Unión Europea (UE) o de Japón; y (iii) la necesidad de buscar cooperación técnica para desarrollar un Modelo de Sostenibilidad para la Infraestructura de Datos (MinTIC, 2021a).

¹⁶ Artículo 18 del Proyecto de Ley 477 del 2024 del texto presentado primer debate cámara.

¹⁷ En referencia al artículo 29 de la del Proyecto de Ley 477 del 2024 del texto presentado primer debate cámara.

¹⁸ Decreto 1081 del 2015 “por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”. Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73593>



No obstante, actores de la sociedad civil como la Fundación Karisma ¹⁹ criticaron el plazo excesivamente corto (entre el 15 y el 17 de septiembre del 2021) otorgado por el MinTIC para recibir comentarios sobre el borrador del PNID, argumentando que este periodo no era suficiente para fomentar la confianza y la participación efectiva de la sociedad civil tal como se había previsto en el Modelo de Gobernanza del PNID (Fundación Karisma, 2021). A pesar de lo mencionado, la organización publicó posteriormente sus comentarios donde principalmente cuestionó la falta de referencia específica en el PNID sobre cómo “la sociedad civil [podría] participar en el diseño, planeación e implementación” del proyecto (Fundación Karisma, 2021).

Igualmente la organización mencionó la ambigüedad entre el borrador del PNID (documento) y la Resolución 460 del 2022 que existía sobre el mercado de datos (*Data Marketplace*), puesto que no había “una claridad acerca de los actores interesados en este mercado y las formas en que se va a regular el mismo” (Fundación Karisma, 2021). Adicionalmente, subrayó, por un lado, la falta de articulación del PNID con otros instrumentos de política pública como el Portal Nacional de Datos Abiertos y, por otro lado, la necesidad de mencionar de qué forma las entidades territoriales podrían participar activamente en la fase de implementación del proyecto (Fundación Karisma, 2021).

En resumen, el Estado ha abierto espacios formales de participación —previstos por las normativas—, pero no ha trabajado participativamente con actores de la sociedad civil o de la academia en la construcción de los diferentes instrumentos de gobernanza de datos. Sin embargo, parece haber presentado una mayor propensión para trabajar con organizaciones empresariales.

¹⁹ El documento con comentarios al PNID realizado por la Fundación Karisma se realizó en alianza con Datasketch y con el apoyo del proyecto de gobernanza de datos de la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos – ILDA.



2. Marcos regulatorios para la protección de datos y el intercambio de datos

2.1 Marco normativo sobre protección de datos personales y privacidad

En Colombia, la Constitución Política de 1991 consagra los derechos fundamentales a la protección de los datos personales y a la privacidad (también conocidos como “derecho al *habeas data*”) ²⁰. El artículo 15 de la Constitución Política de 1991 establece estos derechos en los siguientes términos:

Artículo 15. 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.

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.

Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley. (Fragmentos subrayados son modificaciones fuera del texto original).

Desde mediados de los noventa, la Corte Constitucional desarrolla una línea jurisprudencial que empieza a interpretar el derecho a la protección de los datos personales como un derecho autónomo (con respecto del derecho a la intimidad) ²¹. De manera similar es pertinente mencionar que el artículo 20 de la Constitución establece el derecho de información y la rectificación que está vinculado al derecho de *habeas data*.

La sentencia T-729 del 2002 define el derecho fundamental al *habeas data* en los siguientes términos:

[E]s aquel que otorga la facultad al titular de datos personales, de exigir como la limitación en las posibilidades de divulgación a las administradoras de datos personales el acceso, inclusión, exclusión, corrección, adición, actualización, y certificación de los datos, así como, la publicación o cesión de los mismos,

²⁰ La Corte Constitucional también ha usado los términos “derecho a la autodeterminación informática” y “derecho a la autodeterminación informativa”.

²¹ Sentencias como las SU-082 de 1995, del magistrado Jorge Arango Mejía y la T-176 del mismo año, del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz son cruciales en este aspecto y en este reconocimiento que se trata de un derecho autónomo en sí mismo.



conforme a los principios que informan el proceso de administración de bases de datos personales.

Según la Corte Constitucional son cinco prerrogativas básicas que otorgan el derecho a la protección de los datos personales a los titulares²² de dichos datos. Estas se enlistan a continuación:

- i) El derecho a conocer la información que hay del titular.
- ii) El derecho a actualizar la información, es decir, a ponerla al día en caso de que haya información nueva.
- iii) El derecho a rectificar la información cuando ésta no corresponde a la verdad, lo cual también tiene que ver con el derecho a la caducidad del dato.
- iv) El derecho a que se incluyan nuevos datos precisamente para que haya calidad de la información que reposa en las bases de datos.
- v) El derecho a excluir información que puede darse por diferentes circunstancias; por ejemplo, que el responsable esté utilizando indebidamente la información o simplemente por voluntad propia del titular de los datos. Excepto, por supuesto, que aplique alguna de las excepciones legales que, aun cuando el titular lo pida, el responsable del tratamiento de los datos deberá mantener cierta información en sus bases de datos²³.

La primera ley estatutaria que desarrolló de manera general el derecho a la protección de datos personales fue la Ley 1581 del 2012²⁴. La Corte Constitucional describe el modelo de implementación de esta ley como un modelo centralizado, similar al adoptado por muchos países de la Unión Europea en el que se establece una regulación general donde todo tipo de tratamiento de datos personales debe gozar de principios y garantías mínimas que son comunes a cualquier sector y que se aplican tanto a las personas del sector público como a las personas del sector privado. Así hay una autoridad central especializada que además debe ser independiente y autónoma y supervisa el cumplimiento de la normativa²⁵: la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).

La Ley 1581 del 2012 fue reglamentada por diferentes decretos que fueron compilados por el decreto 1074 del 2015 (“decreto único reglamentario del sector comercio, industria y turismo”)²⁶. Además, la SIC ha orientado la implementación de la ley mediante la expedición del Título V de la Circular Única de la SIC, particularmente importante, como se explicará en la siguiente sección, por cuánto aborda la transferencia de datos personales a terceros países.

²² El artículo 3 (f) de la Ley 1581 del 2012 define “titular” como “persona natural cuyos datos personales sean objeto de tratamiento”.

²³ Corte Constitucional, Sentencia SU-082 de 1995.

²⁴ Previamente, la Ley 1266 del 2008 había regulado el tratamiento de datos financieros y comerciales que incluyan datos personales y no personales; así como la Ley 1273 del 2009 modificó el Código Penal para crear nuevos tipos penales asociados al derecho al *habeas data*.

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-748 del 2011.

²⁶ Posteriormente el Congreso de la República ha aprobado leyes asociadas al derecho al *habeas data* como la Ley 2300 del 2023 (“por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores”).



2.2 Marco normativo sobre intercambio de datos personales

La Ley 1581 del 2012 define “base de datos” como el “conjunto organizado de datos personales que sea objeto de Tratamiento”²⁷. Sobre el tratamiento de los datos ²⁸ la ley dispone que debe obedecer a una finalidad legítima de acuerdo con la Constitución y con la ley y que esta debe ser informada al titular por el responsable ²⁹ y / o el encargado ³⁰ del tratamiento de la base de datos ³¹. Adicionalmente, la normativa indica que corresponde al responsable del tratamiento identificar “cada una de las bases de datos que inscriba de acuerdo con la finalidad para la cual fue creada” ³².

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1581 del 2012, se entiende por autorización el “consentimiento previo, expreso e informado del titular para llevar a cabo el tratamiento de datos personales”³³. También establece la ley³⁴ que dicha autorización debe, mínimo, cumplir los siguientes requisitos:

1. El otorgamiento de la autorización por el titular debe ser previo ³⁵, claro, expreso ³⁶ e informado.
2. La autorización puede ser obtenida por cualquier medio, pero debe preservarse la prueba de su otorgamiento para posterior consulta (especialmente si la SIC lo solicita) ³⁷.
3. Al momento de solicitar el consentimiento, informar al titular ³⁸ inteligiblemente:
 - a. Qué datos personales serán recolectados.
 - b. El tratamiento al cual serán sometidos los datos incluyendo si serán transferidos o transmitidos.
 - c. La finalidad del tratamiento.
 - d. El carácter facultativo de la respuesta a las preguntas que le sean hechas cuando éstas versen sobre datos sensibles.
 - e. Los derechos que le asisten como titular.

²⁷ Artículo 3 (b) de la Ley 1581 del 2012.

²⁸ El artículo 3 (g) de la Ley 1581 del 2012 define “tratamiento” como “Cualquier operación o conjunto de operaciones sobre datos personales, tales como la recolección, almacenamiento, uso, circulación o supresión.”

²⁹ El artículo 3 (e) de la Ley 1581 del 2012 define “responsable del tratamiento” como “Persona natural o jurídica, pública o privada, que por sí misma o en asocio con otros, decida sobre la base de datos y / o el Tratamiento de los datos.”

³⁰ El artículo 3 (d) de la Ley 1581 del 2012 define “encargado del tratamiento” como “Persona natural o jurídica, pública o privada, que por sí misma o en asocio con otros, realice el Tratamiento de datos personales por cuenta del Responsable del Tratamiento.”

³¹ Artículo 4 (b) de la Ley 1581 del 2012.

³² Artículo 2.2.2.26.2.5 del Decreto 1074 del 2015.

³³ Artículo 3 de la Ley 1581 del 2021.

³⁴ Artículos 6 (a y b), 9, 12 y 17 de la Ley 1581 del 2012, el Decreto 1074 del 2015 y la Circular Única de la SIC.

³⁵ De conformidad con el artículo 2.2.2.25.2.2. del Decreto 104 del 2015, la obtención de la autorización debe ser anterior a la realización del tratamiento de los datos o a más tardar al momento de su recolección.

³⁶ El consentimiento del titular debe atender a una acción positiva del titular; por ejemplo, una manifestación por escrito, oral o mediante una conducta inequívoca. El silencio o la inacción no puede considerarse como una autorización. Ver artículo 2.2.2.25.2.4 del Decreto 1074 del 2015.

³⁷ Ver párrafo del artículo 12, artículo 17 literal (b) y artículo 21 literal (f) de la Ley 1581 del 2012. Ver artículo 2.2.2.25.2.5 del Decreto 1074 del 2015.

³⁸ El artículo 12 de la Ley 1581 del 2012 se refiere al deber que tiene el responsable del tratamiento de informar al titular.



- f. La identificación, la dirección física o electrónica y el teléfono del responsable del tratamiento.

En el caso de los datos sensibles, además de lo anterior, la autorización del titular debe ser explícita³⁹ y tiene requisitos especiales de información⁴⁰. La normativa busca garantizar que en el momento en que el titular decide si autoriza el tratamiento de sus datos, efectivamente tenga la información necesaria en cuanto a las finalidades del tratamiento y los términos en que se realizaría. En otras palabras, se busca que la decisión del titular sea informada y el tratamiento surja a partir del pleno conocimiento del titular con respecto de lo que va a acontecer con sus datos.

Además, en virtud del “principio de acceso y circulación restringida” establecido por la Ley 1581, el tratamiento de los datos personales sólo podrá realizarse “por personas autorizadas por el titular” y / o por las personas previstas en la Ley 1581 de 2012 (p. ej.: entidad pública que requiera los datos para el cumplimiento de sus funciones legales o por orden judicial)⁴¹. Además, en virtud del mismo principio, si el responsable o el encargado de la base de datos desea que los datos personales recolectados estén disponibles en internet u otro medio de comunicación masiva, únicamente podrá hacerlo cuando garantice que el acceso a los mismos “sea técnicamente controlable para brindar un conocimiento restringido sólo a los Titulares o terceros autorizados”⁴².

La circulación de los datos personales en la legislación colombiana está regulada a partir de dos figuras: la “transmisión” y la “transferencia” de datos personales. El artículo 2.2.2.25.1.3 del Decreto 1074 del 2015 define la transferencia y la transmisión de datos personales en los siguientes términos:

4. Transferencia: La transferencia de datos tiene lugar cuando el Responsable y / o Encargado del Tratamiento de datos personales, ubicado en Colombia, envía la información o los datos personales a un receptor, que a su vez es Responsable del Tratamiento y se encuentra dentro o fuera del país.

5. Transmisión: Tratamiento de datos personales que implica la comunicación de los mismos dentro o fuera del territorio de la República de Colombia cuando tenga por objeto la realización de un Tratamiento por el Encargado por cuenta del Responsable.

La gran diferencia entre las dos figuras consiste en que en la transferencia el receptor de los datos se convierte en responsable de estos (puede decidir por sí mismo sobre la base de datos y sobre su tratamiento), mientras que en la transmisión de los datos el receptor de los datos sólo puede tratarlos por encargo del remitente (no puede decidir por sí mismo sobre la base de datos)⁴³.

Teniendo en cuenta los principios de finalidad, libertad, transparencia, proporcionalidad y necesidad para el tratamiento de datos personales contenidos en la

³⁹ “No obstante lo anterior y en aras de dar solución a su interrogante, para el caso donde se lleve a cabo algún tratamiento de datos sensibles, la autorización debe ser explícita; es decir, admite solo el otorgamiento del consentimiento de forma escrita u oral y, en consecuencia, no es factible la obtención de la referida autorización mediante conductas inequívocas.” (SIC, Concepto No. 17- 364624).

⁴⁰ Artículo 2.2.2.25.2.3 del Decreto 1074 del 2015.

⁴¹ Artículo 4, literal f) y artículo 10 de la Ley 1581 del 2012.

⁴² Artículo 4, literal f) de la Ley 1581 del 2012.

⁴³ Artículo 3 de la Ley 1581.



Ley 1581 del 2012 y la doctrina ⁴⁴ de la SIC, a continuación se listan los presupuestos que debería cumplir una transferencia o una transmisión de datos a nivel nacional:

1. Que las políticas del responsable contemplen la transferencia y / o transmisión de datos a terceros.
2. Que las autorizaciones otorgadas por los titulares de la información permitan la transferencia o la transmisión de los datos a terceros.
3. Que el receptor de la base de datos no trate los datos para una finalidad diferente a la autorizada inicialmente por los titulares.

Además, en el caso de la transmisión, el encargado deberá cumplir con las políticas de tratamiento de información y con las condiciones de seguridad y de privacidad de la información previstas por el responsable de la base de datos personales.

Finalmente, para las transferencias internacionales de datos el Capítulo Tercero del Título V de la Circular Única de la SIC establece cuáles son los “estándares de un nivel adecuado de protección del país receptor de la información personal” y qué países “cuentan con un nivel adecuado de protección de datos personales”.

2.3 Marco normativo sobre intercambio de datos entre entidades públicas

No existe una normativa que actualmente regule integralmente el intercambio de datos personales o no personales entre entidades públicas. Como se mencionó en una sección anterior de este informe, actualmente cursa un Proyecto de Ley en el Congreso de la República que busca llenar ese vacío: el Proyecto de Ley 447 del 2024 Cámara, “Por medio de la cual se dictan disposiciones para el suministro, intercambio y aprovechamiento de la Infraestructura de Datos del Estado Colombiano (IDEC) y la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades públicas”.

Sin embargo, el intercambio de datos entre entidades públicas tampoco ocurre en un vacío regulatorio. El intercambio de datos tiene lugar al amparo de normas constitucionales como las siguientes:

- Principio de responsabilidad.
- Colaboración armónica entre los poderes públicos.
- Derecho de acceso a información pública.

Adicionalmente, las anteriores normas constitucionales están desarrolladas por otras normas generales que también son aplicables como:

- Código de procedimiento administrativo y contencioso administrativo.
- Ley de transparencia y del derecho de acceso a información pública nacional.
- Las normas que crean las respectivas organizaciones públicas y que asignan objetivos, funciones y responsabilidades a sus unidades y principales directivas.

Finalmente, si el Proyecto de Ley 447 del 2024 Cámara es aprobado, es posible que se levanten cuestionamientos sobre su constitucionalidad en relación con el derecho de protección de datos personales y que terminará dirimiendo la Corte Constitucional. Por una parte, Carolina Botero (Botero, 2024) ha argumentado que el Proyecto de Ley debió haber reconocido que el Estado Colombiano trata datos personales a través de su IDEC y que consecuentemente debería tomar las medidas requeridas para su protección.

⁴⁴ SIC, Concepto con número de radicado 15-121139-00001-0000.



En contraste, lo que han manifestado los representantes del MinTIC en diferentes foros académicos y eventos públicos acerca del Proyecto de Ley es que este no toca el núcleo fundamental del derecho de protección de datos personales y que su objetivo es facilitar el intercambio de datos que no sean personales, pues estos serían anonimizados por cada entidad pública antes de compartirlos.



3. Proceso de implementación de las estrategias y / o normativas de intercambio de datos entre las áreas respectivas de gobierno o externos

En las dos primeras secciones se describieron un conjunto amplio de estrategias y normas asociadas con el intercambio de datos en Colombia. En esta sección se abordan algunos aspectos asociados con la implementación de dichas estrategias y normas.

3.1 Balance de implementación: resultados mixtos

El Gobierno Nacional de Colombia no ha realizado evaluaciones formales del proceso de implementación de las estrategias y / o normativas sobre intercambio de datos entre las áreas respectivas de gobierno o con externos. La falta de información sistemática sobre dichos procesos dificulta juzgar el estado de implementación.

Por su parte, el “Explorador de datos” publicado por *Open Government Partnership (OGP)*, como parte de su informe *Enlaces rotos: datos abiertos para promover la rendición de cuentas y combatir la corrupción* (OGP, 2022), identifica que en Colombia hay una brecha significativa entre los datos recolectados obligatoriamente y su publicación ⁴⁵.

A partir de las entrevistas realizadas para preparar este reporte, es posible concluir preliminarmente que el balance de la implementación presenta resultados mixtos:

- Un representante del sector privado, experto en tecnología y en derecho de protección de datos, afirmó que “si bien existen ciertos esfuerzos en algunas entidades del Estado [...] no parecieran ser tantos los resultados en materia de estrategias públicas articuladas entre varias entidades para satisfacer múltiples necesidades de la población, o los beneficios son centralizados en ciertos grupos poblacionales. Aún existen desafíos en la implementación efectiva de estas estrategias, especialmente en términos de coordinación entre entidades y disponibilidad de recursos.” ⁴⁶.
- Otra experta en protección de datos que lidera una organización de la sociedad civil calificó su balance de implementación de la estrategia gubernamental como “neutro” o “medio” porque “por una parte, implementar una estrategia de intercambio de datos no es fácil en ninguna parte del Mundo y, por otra parte, los avances en Colombia han sido más sectoriales, en los sectores salud, financiero, energético y educativo. También ha habido regulación, particularmente en telecomunicaciones, que ha promovido la portabilidad e interoperabilidad.”. Sin

⁴⁵ Ver sección Asset Disclosure en el Explorador de Datos disponible en <https://www.opengovpartnership.org/broken-links/data-explorer/country/colombia>

⁴⁶ El / La entrevistado/o solicitó mantener su nombre en reserva.



embargo, la experta de igual modo señala que ha habido fallas en la estrategia gubernamental porque “se tienen que articular muchas cosas, no solo lo normativo sino también lo tecnológico, para que haya el intercambio de datos y el Estado no ha sido muy juicioso en establecer los estándares de los sistemas de información... es insuficiente lo que ha hecho el Estado.”⁴⁷.

- Un funcionario de la SIC entrevistado afirmó que “los funcionarios públicos y las compañías todavía tienen grandes complejos culturales para compartir la información.”⁴⁸.
- Por otra parte, un exfuncionario de la SIC afirmó que había una brecha entre lo establecido en las normas de intercambio de datos personales y lo efectivamente implementado y cumplido⁴⁹.
- Finalmente, en la entrevista, el profesor Nelson Remolina manifestó que se ha progresado significativamente en el intercambio de datos entre algunos tipos de entidades públicas (por ejemplo, superintendencias), pero que el progreso en el sector público no parece ser homogéneo.

Adicionalmente, a partir de información públicamente disponible y de las entrevistas realizadas es posible identificar algunos hitos clave de implementación que dan cuenta de la puesta en marcha de instancias y herramientas de articulación al interior del Estado; la realización de consultas públicas, capacitaciones, y/o procesos de sensibilización dentro del sector público; y el trabajo conjunto con actores internacionales clave como la Alianza de Gobierno Abierto.

- **2015:** la SIC publicó la cartilla “Protección de los datos personales en los servicios de computación en la nube (*Cloud Computing*)”⁵⁰.
- **2016:** la SIC publicó la “Guía para solicitar la declaración de conformidad sobre las transferencias internacionales de datos personales”⁵¹.
- **2019:** como parte del Sistema Estadístico Nacional, se creó el Comité de Administración de Datos (CAD) por parte del Decreto 2404 del 2019 con el fin de promover “los intercambios de bases de datos a nivel de microdato en un ambiente seguro, en el cual se produce e integra la información proveniente de las diferentes entidades. [Asimismo], el CAD tiene como objetivo, garantizar la implementación de un marco ético para el uso adecuado de los datos.”⁵².
- **2019:** el MinTIC publicó la “Guía para el uso y aprovechamiento de Datos Abiertos en Colombia”⁵³.
- **2019:** se adoptó de la Circular Externa Conjunta No. 04 del 2019 por parte de la SIC y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado sobre “tratamiento de datos personales en sistemas de información interoperables”. La Circular instruye a las entidades estatales del orden nacional cómo pueden aplicar en principio de plena

⁴⁷ El / La entrevistado/o solicitó mantener su nombre en reserva.

⁴⁸ El / La entrevistado/o solicitó mantener su nombre en reserva.

⁴⁹ El / La entrevistado/o solicitó mantener su nombre en reserva.

⁵⁰ La Cartilla disponible en https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Entidad/Publicaciones/Cartilla_Proteccion_datos.pdf

⁵¹ Disponible en https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Nuestra_Entidad/Publicaciones/Guia_para_solicitar_la_declaracion_de_conformidad_sobre_las_trasferencias_internacionales_de_datos_personales.pdf

⁵² Disponibles en: <https://www.sen.gov.co/conozca-el-sen/instancias/cad>

⁵³ Disponible en <https://herramientas.datos.gov.co/sites/default/files/Guia%20de%20Datos%20Abiertos%20de%20Colombia.pdf>



interoperabilidad sistemas de información respetando la normativa de protección de datos personales. Según un funcionario de la SIC entrevistado, esta Circular fue una respuesta a lo reacias que son las entidades públicas al compartir información entre sí⁵⁴.

- **2020:** el MinTIC publicó la “Guía de estándares de calidad e interoperabilidad de los datos abiertos del gobierno de Colombia”⁵⁵.
- **2021:** la SIC publicó la “Guía sobre el tratamiento de datos personales en las entidades estatales”⁵⁶.
- **2022:** expedición del decreto 1297 del 2022 que regula las “finanzas abiertas”. Los procesos de *open finance*⁵⁷ liderados por la Superintendencia Financiera que han incrementado la circulación de datos en el sector financiero. Estos procesos han sido acogidos por el ecosistema de empresas *fintech* del país.
- **2022:** se realizó el taller interinstitucional de datos abiertos organizado conjuntamente por la Alcaldía de Bogotá, OGP y organizaciones de la sociedad civil⁵⁸.
- **2022:** el MinTIC publicó documentos, estudios y lineamientos para desarrollar proyectos de intercambio de datos en el sector público:
 - “Lineamiento – Estudio de Mercado en Sectores Estratégicos para Proyecto Piloto de Intercambio de Datos”⁵⁹.
 - “Selección de caso de uso para un Proyecto Piloto de Intercambio de Datos”⁶⁰.
 - “Pasos para pilotear proyectos de intercambios de datos *Data Trust*, *Data Commons* y *Data Marketplace*”⁶¹.
 - “Diseño de piloto de *Data Commons*”⁶².
- **2023:** se realizó la primera sesión del Comité Nacional de Datos que había sido creado por el Decreto 1389 del 2022 “como una instancia de coordinación interinstitucional del nivel estratégico que tendrá como propósito impulsar la política en materia de infraestructura de datos en el país y la orientación de acciones tendientes a fortalecer la gobernanza, el uso, circulación y reutilización de datos.”⁶³.
- **2023:** Se creó el V plan de Acción de Estado Abierto (2023-2025) a través de procesos que incorporaron herramientas de pensamiento de diseño y con el liderazgo de entidades estatales y organizaciones de la sociedad civil de la Alianza de Gobierno Abierto Colombia.

⁵⁴ El / La entrevistado(a) solicitó mantener su anonimato.

⁵⁵ Disponible en: https://herramientas.datos.gov.co/sites/default/files/2020-11/A_guia_de_estandares_final_0.pdf

⁵⁶ Disponible en [https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2021/SIC%20\(2021\)%20Gu%C3%ADa%20sobre%20el%20tratamiento%20de%20datos%20personales%20en%20las%20entidades%20estatales.pdf](https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2021/SIC%20(2021)%20Gu%C3%ADa%20sobre%20el%20tratamiento%20de%20datos%20personales%20en%20las%20entidades%20estatales.pdf)

⁵⁷ “El *open finance* se refiere al intercambio de información personal de transaccionalidad financiera, pero ya no solo dentro del ecosistema bancario, sino en el ámbito de todas las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera y entre ellas y terceros” (de la Calle, s. f.).

⁵⁸ Más información sobre el taller disponible en <https://www.ideca.gov.co/node/3224>

⁵⁹ Disponible en https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/articles-238508_recurso_2.pdf

⁶⁰ Disponible en https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/articles-238510_recurso_2.pdf

⁶¹ Disponible en https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/articles-238512_recurso_2.pdf

⁶² Disponible en https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/articles-245714_recurso_2.pdf

⁶³ Actas de las sesiones del Comité Nacional de Datos disponibles en <https://infraestructuradatos.gov.co/798/w3-propertyvalue-916010.html>



- **2024:** el Ministerio de Salud creó el Comité de Gobernanza de Datos en el Sector Salud por medio de la Resolución 410 del 2024 “como una instancia asesora que garantizará la adecuada articulación e interacción entre las diversas dependencias y entidades” del sector salud en relación con el cumplimiento del PNID y de la gobernanza de datos.
- **2024:** el MinTIC ofreció cursos virtuales en gobierno digital que incluyen gobernanza de datos y datos abiertos que están dirigidos tanto a servidores públicos como a la ciudadanía en general ⁶⁴.

3.2 Colaboraciones público-privadas

Es posible identificar diferentes maneras sobre cómo el Estado y las organizaciones no estatales intercambian datos para la generación de valor público y de qué formas promueven iniciativas de Estado Abierto. Un ejemplo de colaboración mencionado por un experto entrevistado para este reporte mencionó cómo “la existencia de juzgadores privados que intercambian, según el caso, información con entidades estatales como la DIAN o la Registraduría, ha permitido que, al menos para estas entidades públicas, se vean en la necesidad de implementar mecanismos contractuales e internos para realizar dichos flujos de información de manera segura y confiable” ⁶⁵.

Finalmente, el exsuperintendente delegado para la protección de datos personales de la SIC y actual profesor de la Universidad de los Andes manifestó en la entrevista realizada que “la academia y las entidades de la sociedad civil han tenido un rol de cocreadores o coopinadores de algunas políticas. Plantean sus preocupaciones al gobierno y propuestas de mejora”. Sin embargo, una líder de una organización de la sociedad civil mencionó que el nivel de participación del sector privado varía mucho según el sector y que algunos sectores como el financiero y salud cuentan con una alta interacción y colaboración público-privada ⁶⁶.

3.3 Capacidad técnica y financiera y coordinación intraestatal

En relación con la capacidad técnica y financiera para realizar proyectos de intercambios de datos, las entrevistas realizadas también revelan un panorama claroscuro:

- Un representante del sector privado experto en tecnología y en derecho de protección de datos, afirmó que “las entidades públicas en Colombia enfrentan múltiples limitaciones en cuanto a recursos humanos, técnicos y financieros para materializar proyectos que involucren intercambio de datos” ⁶⁷.
- Otra experta de la sociedad civil indicó que aunque hay heterogeneidad en la disponibilidad de recursos entre entidades públicas y que hay entidades públicas que sí destinan recursos significativos (como MinTIC), en general, “los recursos son insuficientes” ⁶⁸. En particular la experta llamó la atención sobre el bajo nivel de articulación entre el nivel nacional y el territorial y la precariedad tecnológica de cientos de entes territoriales.

⁶⁴ Más información sobre los cursos disponible en <https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portal/Cursos-Talento-GovTech/>

⁶⁵ El / La entrevistado(a) solicitó mantener su anonimato.

⁶⁶ El / La entrevistado(a) solicitó mantener su anonimato.

⁶⁷ El / La entrevistado(a) solicitó mantener su anonimato.

⁶⁸ El / La entrevistado(a) solicitó mantener su anonimato.



- Por otra parte, un funcionario de la SIC afirmó que sí existen herramientas para el intercambio de datos pero “el mayor obstáculo es el ‘chip’ de la cultura de cómo realizarlo” ⁶⁹.
- Finalmente, el profesor Nelson Remolina destacó que las entidades públicas usualmente no invierten expresamente para el intercambio de datos. Argumentó que dichas “entidades cuentan con recursos técnicos para sus labores cotidianas pero no fueron adquiridos para intercambiar datos”.

⁶⁹ El / La entrevistado(a) solicitó mantener su anonimato.



4. Mapas Bogotá: ejemplo de intercambio de datos para la generación de valor público

Mapas Bogotá ⁷⁰ es una iniciativa promovida por la Infraestructura de Datos Especiales para el Distrito Capital (IDECA) y fue creada para “acceder y utilizar los datos espaciales representados en mapas a través de INTERNET”. Este proyecto busca beneficiar a la ciudadanía, al sector privado y a la administración distrital para la toma de decisiones a partir de datos (IDECA, s. f.-a). Asimismo, esta herramienta pretende posicionarse como una infraestructura de datos para hacer “control ciudadano [sobre los proyectos del distrito], pues permite conocer temas relacionados al presupuesto de la obra, el avance de la obra, el tipo de proyecto (...) y la fecha de actualización del dato” (Catastro Bogotá, 2022).

A nivel distrital, este proyecto se encuentra alineado con las directrices del Acuerdo 130 del 2004 del Concejo de Bogotá que estableció la IDECA ⁷¹ y ha sido catalogado por el Gobierno distrital como el instrumento oficial para la consulta y el acceso a la información georreferenciada de Bogotá ⁷². El proyecto también se enmarca dentro de los lineamientos del documento CONPES 3585 del 2009 “Consolidación de la política nacional y la infraestructura colombiana de datos espaciales” al constituirse como un Sistema de Información Geográfica (SIG) en coordinación con la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE) ⁷³ y con la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD) “para asegurar la producción, interoperabilidad y acceso a datos geoespaciales” en el Distrito Capital (CONPES, 2009).

⁷⁰ Sistema de Información Geográfica Mapas Bogotá disponible en <https://mapas.bogota.gov.co/>

⁷¹ En 2004, el Concejo de Bogotá estableció la Infraestructura Integrada de Datos Espaciales para el Distrito Capital (IDECA) mediante el Acuerdo Distrital 130 con el objetivo de “proveer a la Administración Distrital del orden central, descentralizado y el de las localidades, de un instrumento que permita identificar de manera constante la condición, movilidad, dinámica, expansión, procesos, proyectos y necesidades de la ciudad de Bogotá, D.C., en sus áreas urbana y rural, para disponer con ello de elementos georreferenciados suficientes que le permitan a las autoridades del Distrito atender a la ciudadanía y conseguir la más acertada toma de decisiones en beneficio de la ciudad y de sus habitantes.”.

⁷² El Decreto Distrital 203 del 2011, en su artículo 1, adoptó el Mapa de Referencia “como instrumento oficial de consulta para Bogotá Distrito Capital, definido éste como el conjunto organizado de datos espaciales básicos, requeridos por la mayoría de las entidades de la Administración Distrital y la sociedad en general.”.

⁷³ El Decreto 3851 del 2006 previamente había definido como Infraestructura Colombiana de Datos a un “sistema administrativo de información oficial básica, de uso público, consistente en una arquitectura de información estandarizada, apta para la transmisión, aseguramiento de calidad, procesamiento, difusión, e intercambio electrónico de datos entre generadores y usuarios”. Adicionalmente, este decreto define como competencias de la ICDE lo “relativo a catastro, inventarios de infraestructura física, recursos minerales, hídricos, vegetales y biodiversidad, geología, geomorfología, suelos, amenazas naturales, climatología, cobertura y uso del suelo, oceanografía, batimetría, registro de propiedad inmobiliaria, listado de direcciones de edificaciones urbanas y rurales, conexiones de servicios públicos domiciliarios, y demás de la misma índole.”.



El sistema funciona mediante un mapa de referencia constituido por un conjunto organizado de datos espaciales básicos, fundamentales para la planificación y la gestión del distrito y “estandarizado en cuarenta niveles de información cuyo propósito es garantizar la unificación cartográfica bajo los estándares mínimos de calidad para integrar, intercambiar y usar información en Bogotá” (UAECD, 2022). El Sistema de Información “utiliza servicios [web] geográficos tipo REST para consultar, visualizar, intercambiar y ‘descargar datos’ sobre temas culturales, económicos y sociales de la ciudad (IDECA, 2024d). Finalmente el sistema permite al usuario visualizar toda la información en tres niveles de imágenes tipo ráster: “(i) una orto-imagen; (ii) un Modelo Digital de Terreno (MDT), y (iii) un Modelo Digital de Superficie (MDS) para Bogotá y Sumapaz” (IDECA, 2024d).

Mapas Bogotá se ha convertido en una herramienta clave para la administración del territorio, ya que se ha caracterizado por: (i) tener la capacidad de ser interoperable (con actores gubernamentales y no gubernamentales); (ii) procurar el cumplimiento de normativas sobre protección de datos personales; (iii) adoptar estándares y procesos internos que siguen lineamientos de políticas distritales y nacionales para la gestión de los datos geográficos; y (iv) generar un valor público al mejorar la planificación urbana y apoyar la toma de decisiones basada en información accesible. A continuación explicamos cada uno de estos cuatro puntos.

4.1 Interoperabilidad de datos entre el Estado y distintos actores

Las áreas de aplicación de la interoperabilidad entre entidades públicas, de acuerdo al Marco de Interoperabilidad para el Gobierno Digital en Colombia, funcionan a través de un esquema de intercambio de información determinado por la interacción del Estado en tres niveles: (i) Gobierno al Ciudadano (G2C); (ii) Gobierno al Negocio (G2B); y (iii) Gobierno a Gobierno (G2G) (MinTic, 2019). Para el caso de Mapas Bogotá es posible encontrar estos tres tipos de interacciones:

- *Gobierno al Ciudadano (G2C) y Gobierno al Negocio (G2B)*. El sistema cuenta con un componente de cartografía colaborativa donde cualquier ciudadano y/o empresa puede subir información que no esté registrada en el Mapa de Referencia con el objetivo de cruzar información e identificar nuevos datos geográficos (Catastro Bogotá, 2022).
- *Gobierno a Gobierno (G2G)*. De acuerdo con la Circular de UAECD No. 11 del 2022 el Mapa de Referencia opera con información suministrada por siete entidades del distrito (véase **Figura 2**) que “tienen la responsabilidad de la producción y / o custodia de los objetos geográficos fundamentales” (UAECD, 2022).

Además, el Sistema de Información Geográfica de Mapas Bogotá opera bajo una Licencia de Uso Abierta (CC-BY 4.0) que autoriza su “utilización”, “intercambio” y “reutilización” tanto a entidades públicas, organizaciones privadas como al público en general (IDECA, 2024d).

La **Figura 2** ilustra cómo opera el intercambio de información de Mapas Bogotá entre diferentes actores públicos y privados:

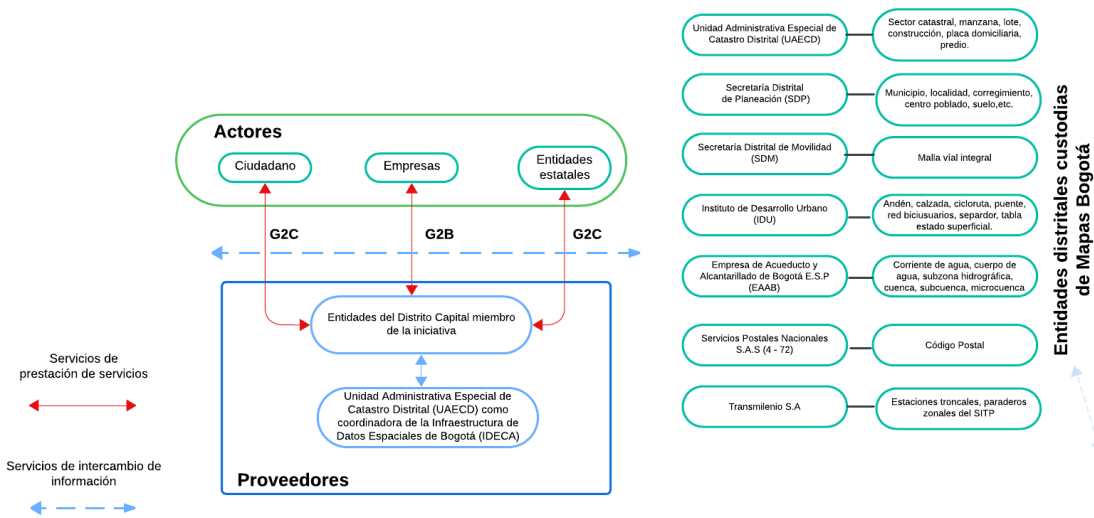


Figura 2. Modelo de servicios de intercambio de información para el sistema de Mapas Bogotá.

Fuente: elaboración propia a partir de MinTic, 2019; UAECD, 2022.

4.2. Seguridad de la información y protección de datos personales

Mapas Bogotá tiene 566 mapas para su visualización ⁷⁴, de los cuales dos —hasta la fecha— requieren el uso de datos personales: (i) Mapas Bogotá Bici ⁷⁵ que pretende mejorar la experiencia de los ciclistas al ofrecer información sobre la infraestructura de las rutas, las condiciones de seguridad y las estimaciones relacionadas con la salud del usuario (IDECA, 2023); y (ii) Agéndate con Bogotá ⁷⁶ que permite revisar los eventos organizados en la ciudad por las entidades del Distrito (IDECA, 2022).

Para el tratamiento de datos personales, IDECA cuenta con una “Política de seguridad, privacidad, condiciones de uso y protección de datos personales para las aplicaciones Mapas Bogotá Bici y Agéndate con Bogotá” ⁷⁷. Las dos aplicaciones listadas arriba no requieren registro previo, sin embargo algunos servicios sí lo exigen. En caso de que se requiera registro, los usuarios deben aceptar las condiciones de uso para garantizar la veracidad de datos y además deben utilizar las plataformas de ética y

⁷⁴ Consulta de mapas disponible en <https://www.ideca.gov.co/buscador?topic=All&metadata=All&newest=All&entity=All&resource=All&content type=map&sort by=created&sort order=DESC>

⁷⁵ Aplicación disponible en <https://www.ideca.gov.co/recursos/aplicaciones/mapas-bogota-bici>

⁷⁶ Aplicación disponible en <https://www.ideca.gov.co/recursos/aplicaciones/agendate-con-bogota>

⁷⁷ “Política de seguridad, privacidad, condiciones de uso y protección de datos personales para los Mapas Bogotá Bici y Agéndate con Bogotá” disponible en <https://www.ideca.gov.co/politicas-de-seguridad-privacidad-condiciones-de-uso-y-proteccion-de-datos-personales>



lesgales⁷⁸. Si el usuario no está de acuerdo con las condiciones de uso, puede abstenerse de utilizar las aplicaciones (IDECA, s. f.-b).

En relación con la finalidad de uso de los datos personales, la política de IDECA establece que sólo se almacenarán los datos personales que los usuarios proporcionen voluntariamente al inscribirse a los servicios específicos de las aplicaciones Mapas Bogotá Bici y Agéndate con Bogotá. Del mismo modo, la UAECD debe garantizar “el adecuado uso de los datos de ubicación que el usuario haya autorizado al activar la opción ‘ubicación en segundo plano (o *background*)’” (IDECA, s. f.-b).

Adicionalmente, a nivel distrital, IDECA debe acogerse a las directrices del “Plan de Tratamiento de Riesgos de Seguridad y Privacidad de la información” y demás normas aplicables de las autoridades distritales, en especial las constituidas por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD) para la estipulación de las condiciones de uso de las aplicaciones (IDECA, s. f.-b).

4.3 Gestión y coordinación de datos geográficos en Mapas Bogotá: normativas y estándares

En cuanto a la gestión de los datos geográficos recopilados, el parágrafo 1 del artículo 4° del Decreto Distrital No. 203 del 2011, modificado por el artículo 1° del Decreto Distrital No.76 del 2013 establece a la UAECD “[...] como Coordinadora de IDECA, y en consenso con las entidades custodias, [dicha entidad] determinará y dispondrá a través del sitio [web] que determine, cuáles son los objetos geográficos fundamentales para el Mapas de Referencia” (UAECD, 2013).

Del mismo modo, la Resolución 0454 del 2021 de la UAECD define las directrices y criterios orientadores para la gestión integral de los datos en el entorno IDECA. Principalmente se destaca que: (i) la UAECD en su rol de coordinadora, “a partir de la ejecución de mesas de trabajo de esta iniciativa de orden local, determinará de manera concertada con las entidades aportantes los datos geográficos de referencia”; consecutivamente dichos datos (ii) “se socializarán a través de circulares y del portal o sitio [web] de la Plataforma de Información Geográfica Oficial del Distrito Capital u otros medios que se consideren necesarios o los sustituyan”. Igualmente, (iii) “la UAECD [...] continuará almacenando los datos de referencia entregados como mínimo trimestralmente por las entidades aportantes”⁷⁹ (UAECD, s. f.).

Adicionalmente, Mapas Bogotá cuenta con un estándar de lenguaje común para el intercambio de información cuyo propósito es fortalecer los procesos de interoperabilidad en el Distrito Capital mediante el Sistema de Registro de Ítems Geográficos⁸⁰. Se trata de

⁷⁸ Concretamente la política de condiciones de uso de las aplicaciones Mapas Bogotá Bici y Agéndate con Bogotá, exige consentir lo siguiente: “(a) Aceptar y cumplir con la política de privacidad vigente y aplicable. (b) Comunicar puntualmente los cambios que de ellos se produzcan de forma que los mismos permanezcan actualizados en todo momento. (c) No utilizar su cuenta de usuario con fines o actividades diferentes para los creados inicialmente. (d) Conservar con diligencia y guardar con absoluta confidencialidad la contraseña, evitando que otras personas tengan acceso a la misma, y comunicar inmediatamente a la UAECD su sustracción y / o pérdida y, en general, cualquier uso indebido de su cuenta de usuario por terceras personas. (e) No copiar o alterar las páginas o contenidos que la UAECD ofrece en Internet, o asociarlos a otras páginas de Internet.”

⁷⁹ Literales (a), (b) y (c) del párrafo primero del artículo 6 de la Resolución 0454 del 2021 de la UAECD: “Por la cual se adoptan los lineamientos y criterios para la gestión de los datos dispuestos en el marco de la Infraestructura de Datos Espaciales para el Distrito Capital (IDECA)”.

⁸⁰ Sistema de Registro de Ítems Geográficos disponible en <https://geoitems.ideca.gov.co/>



una plataforma digital que permite gestionar el ciclo completo de los ítems geográficos mediante un diccionario de conceptos y un glosario común para los miembros de IDECA (IDECA, s. f.-c). Por un lado, permite “la creación, mantenimiento y publicación de registros de ítems geográficos” y, por otro lado, asigna “identificadores y significados únicos que permitan el establecimiento de un lenguaje común y eviten la duplicación de esfuerzos” (IDECA, s. f.-c).

4.4. Generación de valor público a través de datos geospaciales

Mapas Bogotá es una herramienta valiosa para el análisis y la gestión del territorio, puesto que proporciona datos primarios esenciales que “permite a los ciudadanos definir, influenciar y guiar sus decisiones y acciones con mayor facilidad”, promoviendo así una mayor transparencia y participación ciudadana en los asuntos públicos (IDECA, 2024d).

Actualmente, el Sistema de Información Geográfica Mapas Bogotá cuenta con 566 mapas ⁸¹ elaborados entre las distintas entidades distritales que abarcan las siguientes temáticas:

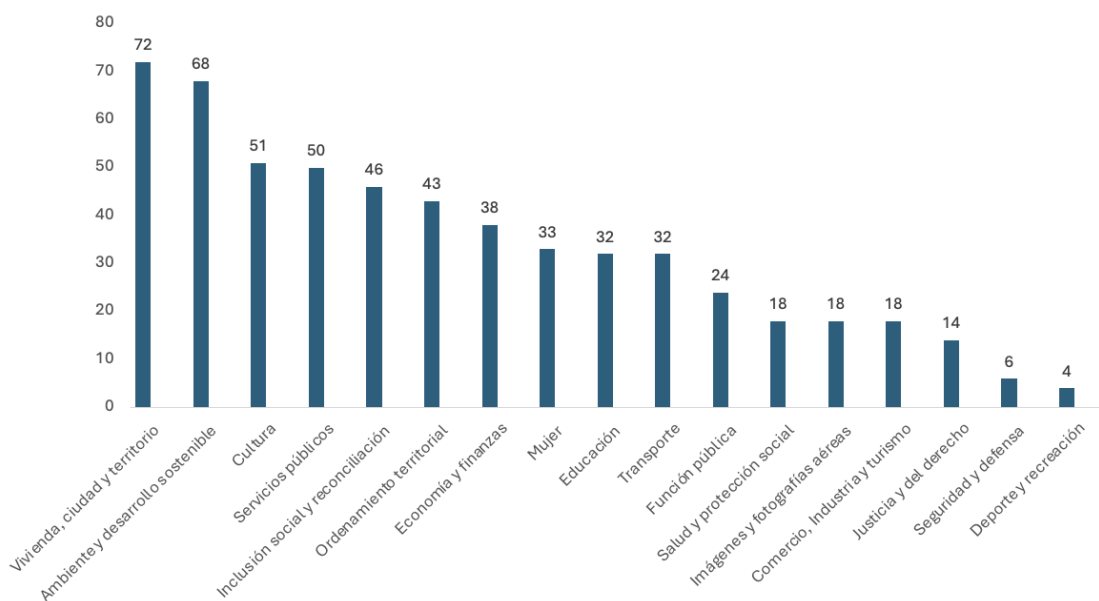


Figura 3. Diferentes temáticas de mapas encontrados en el sitio web de Mapas Bogotá.

Fuente: elaboración propia a partir de IDECA, 2024b.

Dentro de las novedades más recientes se destacan: el Mapa de razonamiento del agua ⁸² (elaborado por IDECA, UAECD y Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá) que a la ciudadanía le permite “consultar a través de la dirección de su hogar, qué día le corresponde el turno de restricción o racionamiento de agua” (IDECA, 2024a); el

⁸¹ Consulta de mapas disponible en https://www.ideca.gov.co/buscador?topic=All&metadata=All&newest=All&entity=All&resource=All&content_type=map&sort_by=created&sort_order=DESC

⁸² Mapa de razonamiento del agua disponible en <https://www.ideca.gov.co/node/4953>



Mapa Sistema Hídrico ⁸³ (elaborado por IDECA, UAECD y la Secretaría Distrital de Ambiente) que incluye “la totalidad de los cuerpos hídricos naturales y artificiales presentes en el distrito y las rondas hídricas [...] en el marco del Decreto 555 del 2021 (Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C)” (IDECA, 2024c).

De la misma forma, las diferentes entidades miembros del Distrito Capital han construido sus propias iniciativas tomando como insumo los datos geográficos de este proyecto; entre ellas se destacan:

Nombre de la iniciativa	Entidad responsable	Descripción
Arbolapp	Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis	Permite consultar información detallada sobre los árboles plantados, replantados e intervenidos en la ciudad.
Portal geoestadístico de Bogotá	Secretaría Distrital de Planeación	Permite revisar los principales Indicadores Estratégicos de Ciudad en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tanto a nivel de Bogotá como por cada localidad.
¿Dónde vacunarse en Bogotá?	Secretaría Distrital de Salud	Aplicación web que permite consultar más de 300 centros de vacunación.
HabitaApp	Secretaría Distrital del Hábitat	Permite monitorear ocupaciones ilegales y oferta de vivienda en Bogotá.

Tabla 1. Diferentes iniciativas de las entidades miembros del Distrito en el marco del proyecto Mapas Bogotá.

Fuente: elaboración propia a partir de IDECA, 2024d.

En entrevista con Carlos Pardo, psicólogo colombiano con maestría en urbanismo, destacó tanto el proceso participativo de construcción de la herramienta como sus aportes a la comunidad en términos de transformar el acceso a la información, democratizando el uso de datos geoespaciales y facilitando la colaboración entre múltiples actores. Así lo manifestó: “lo más importante para mí es que se hizo más fácil (y equitativo) el acceso [...]. En 2015 o después hicimos un hackatón donde el primer paso

⁸³ Mapa Sistema Hídrico disponible en https://mapas.bogota.gov.co/?l=63129&e=-74.4890975725308,4.476070725388313,-73.82991788503168,4.802184960498015,4.686&b=7256&show_menu=true&show_search=false



fue ayudarlo a Catastro a meter datos de varias entidades ahí. Fue súper difícil pero logramos salud, seguridad y movilidad.”⁸⁴.

En síntesis, Mapas Bogotá se ha consolidado como una herramienta estratégica para la gestión del territorio en el Distrito Capital gracias a su capacidad de interoperabilidad, adherencia a normas sobre protección de datos personales, seguimiento de estándares internos para asegurar la calidad de los datos geográficos y su rol en la generación de valor público. Representa un avance en la infraestructura de datos del distrito, ofreciendo un recurso abierto y accesible para ciudadanos(as), empresas y autoridades en la optimización de la gestión territorial y el fortalecimiento del control ciudadano.

⁸⁴ Comunicación personal con Carlos Pardo, psicólogo colombiano con maestría en Urbanismo por London School of Economics. Ha dirigido y participado en proyectos de desarrollo urbano, movilidad y tecnología en más de treinta ciudades de Asia, América Latina, África y Estados Unidos.



5. Retos y oportunidades

Este reporte ha puesto presente que en Colombia la gobernanza del intercambio de datos enfrenta al menos cinco principales retos y tres oportunidades que se describen a continuación.

5.1 Cinco principales retos

Reto 1. Implementación de políticas existentes. Como se detalló en las secciones 1 y 2 de este reporte, Colombia cuenta con un amplio conjunto de estrategias y políticas sobre intercambio de datos; no obstante, la investigación señala que hay brechas de implementación significativas. El cierre de brechas requiere abordar retos puntuales tales como los siguientes:

- Coordinación efectiva entre entidades nacionales y territoriales y generar consensos mínimos entre entidades sobre qué información se intercambiará. En ese sentido, el profesor Remolina afirmó que “el principal reto es trabajar en equipo en el Estado y no como jugadores descoordinados con afán protagonista.”.
- Inversión financiera en recursos técnicos y humanos particularmente a nivel territorial para que las entidades públicas puedan aprovechar la infraestructura de datos del Estado.
- Fortalecer la infraestructura tecnológica para el intercambio de datos entre entidades públicas, lo que incluye, según una experta de la sociedad civil que fue entrevistada, la reducción de la heterogeneidad tecnológica que hay entre las entidades públicas; por ejemplo, los sistemas de información y los protocolos de comunicación.
- Finalmente, el profesor Remolina también resaltó en su entrevista la importancia de mantener la implementación de las políticas después de los cambios de gobierno.

Reto 2. Tener un marco normativo integral sobre intercambio de datos. A pesar de que Colombia dispone de algunas normas sobre intercambio de datos, estas están dispersas y presentan vacíos. Por tanto, es pertinente avanzar en la discusión sobre un marco regulatorio y respetuoso de los derechos fundamentales que facilite la coordinación entre entidades públicas. Lo anterior incluye una discusión más amplia acerca de las implicaciones para el derecho al *habeas data* del Proyecto de Ley 447 del 2024 [“por medio de la cual se dictan disposiciones para el suministro, intercambio y aprovechamiento de la Infraestructura de Datos del Estado Colombiano (IDEC) y la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades públicas”].

Reto 3. Efectiva participación de actores externos en la gobernanza de intercambio de datos. Involucrar a la sociedad civil y al sector privado en la implementación de estrategias de datos abiertos es crucial, sin embargo, la falta de conocimiento y acceso a tecnologías puede limitar la participación efectiva de actores no estatales. Además de lo tecnológico, es necesario construir confianza entre la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y las entidades públicas.



Reto 4. Protección de datos personales y privacidad. El uso indebido de datos (particularmente de datos personales) puede erosionar la confianza pública; por lo tanto, es importante que el Estado procure:

- Fortalecer las medidas técnicas, humanas y administrativas para la efectiva protección del derecho al *habeas data* por parte de entidades públicas. En ese sentido un exfuncionario de la SIC entrevistado argumentó que el modelo de vigilancia de las entidades públicas es deficiente porque la entidad encargada de velar por el cumplimiento de la normativa de protección de datos, la Procuraduría General de la Nación, en la práctica no ha cumplido con su rol investigador y sancionador ⁸⁵.
- Fortalecer la capacidad de las entidades públicas en cumplir con los estándares de seguridad de la información, en especial si se tratan datos personales.
- Fomentar una cultura de datos por medio de la capacitación y la educación para desarrollar buenas prácticas en el tratamiento de datos personales.

Reto 5. Interoperabilidad y cultura de intercambio de datos. El Marco de Interoperabilidad para el Gobierno Digital en Colombia enfatiza la necesidad de fortalecer la interoperabilidad ⁸⁶ en el sector público para que los ciudadanos(as) y empresas interactúen con el Estado para adquirir derechos, cumplir obligaciones o realizar trámites específicos sin generar costos adicionales (MinTic, 2019). Con tal fin, una experta de la sociedad civil consultada manifestó que era necesario que el Estado siguiera profundizando en cerrar las brechas tecnológicas, pues muchas entidades públicas “tienen sistemas heredados y es difícil hacerlos compatibles con otras tecnologías modernas.” ⁸⁷. Asimismo, un funcionario de la SIC manifestó que más allá de los retos normativos o tecnológicos, el reto es de tipo cultural: “las entidades públicas son reacias a compartir la información que en ellas se almacenan” y que “el mayor problema sigue siendo un tema de cultura y hay una falsa creencia del derecho de *habeas data* que prohíbe la circulación.” ⁸⁸.

5.2 Tres principales oportunidades

Oportunidad 1. Promover la innovación pública apoyada en el intercambio de datos. El acceso a datos abiertos puede fomentar la innovación y el desarrollo de nuevos productos y servicios que beneficien a la sociedad. En palabras de un funcionario de la SIC entrevistado: “identificar dónde aquel intercambio puede generar eficiencia para la prestación de servicios, disminución de costos en operaciones económicas por tener mayor y mejor información.” ⁸⁹. La promoción de iniciativas de innovación pública que se apoyen en intercambio de datos requiere aumentar la concienciación de funcionarios públicos sobre la oportunidad de generar valor público a partir de más y mejores datos que sea posible acceder gracias a procesos de intercambio de datos e interoperabilidad de sistemas de información.

⁸⁵ El / La entrevistado(a) solicitó mantener su anonimato.

⁸⁶ La interoperabilidad es definida como la “capacidad de las organizaciones para intercambiar información y conocimiento en el marco de sus procesos de negocio para interactuar [entre ciudadanos, empresas y otras entidades estatales] hacia objetivos mutuamente beneficiosos” (MinTic, 2019).

⁸⁷ El / La entrevistado(a) solicitó mantener su anonimato.

⁸⁸ El / La entrevistado(a) solicitó mantener su anonimato.

⁸⁹ El / La entrevistado(a) solicitó mantener su anonimato.



Oportunidad 2. Progresar y afianzar las iniciativas de Estado Abierto. La implementación de políticas de datos abiertos puede mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública, fortaleciendo la democracia. Con tal fin, facilitar el acceso a datos públicos puede empoderar a los ciudadanos(as) y promover una participación más activa en la toma de decisiones.

Oportunidad 3. Cocreación y cooperación público-privadas. Fomentar la colaboración entre entidades públicas, privadas y la sociedad civil para crear un ecosistema de datos más robusto y eficiente. En este aspecto, una experta de la sociedad civil entrevistada destacó la importancia de los proyectos de colaboración entre entidades públicas y la cooperación pública-privada para explorar conjuntamente los tipos de datos que podrían ser intercambiados para generar valor público y para evitar el reproceso de datos por diferentes entidades y organizaciones ⁹⁰. Además, dado que los progresos en este tipo de alianzas han sido sectoriales, es pertinente que se extraigan lecciones de las experiencias de sectores que hayan avanzado en la implementación de proyectos de intercambio de datos como el sector financiero, el de salud y el educativo.

En resumen, aunque Colombia enfrenta desafíos significativos en la gobernanza del intercambio de datos, también existen numerosas oportunidades para avanzar hacia un modelo más transparente, inclusivo y sostenible.

⁹⁰ El / La entrevistado(a) solicitó mantener su anonimato.



Referencias

- ALT. (2024). *Observaciones al Proyecto de Ley Ordinaria 447 del 2024C de la Cámara de Representantes. "Por medio de la cual se dictan disposiciones para el suministro, intercambio y aprovechamiento de la infraestructura de datos del Estado colombiano (IDEC) y la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades públicas y se dictan otras disposiciones"*. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2024-09/Observaciones%20-%20PL%20447%20de%202024%20-%20IDEC.pdf>
- Asocapitales. (2024a). *Aprobado en segundo debate el proyecto de infraestructura de datos del estado colombiano*. <https://www.asocapitales.co/2024/09/aprobado-en-segundo-debate-el-proyecto-d-e-infraestructura-de-datos-del-estado-colombiano/>
- Asocapitales. (2024b). *Comentarios al Proyecto de Ley 447 del 2024. "Por medio de la cual se dictan disposiciones para el suministro, intercambio y aprovechamiento de la infraestructura de Datos del Estado colombiano (IDEC) y la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades públicas y se dictan otras disposiciones"*. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2024-08/ASO-D-1431.pdf>
- Asocapitales. (2021). *Comentarios de Asocapitales al Plan Nacional de Infraestructura de Datos*. https://www.asocapitales.co/wp-content/uploads/2022/03/Plan-Nacional-de-Infra-estructura-de-Datos_17sept2021.pdf
- Botero, C. (2024, junio). MnTIC y DN P: toca incluir la protección de datos para IDEC. *EL Espectador*.
- Catastro Bogotá (director). (2022, octubre 5). *Lo que no sabías de Mapas bogotá [Video recording]*. <https://www.youtube.com/watch?v=fITkLyYsL1M>
- Congreso de la República de Colombia. (2022). *Decreto 1389 del 2022. "Por medio del cual se adiciona el Título 24 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único 1078 del 2015, Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el fin de establecer los lineamientos generales para la gobernanza en la infraestructura de datos y se crea el Modelo de gobernanza de la infraestructura de datos"*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=191409>
- Congreso de la República de Colombia. (2014). *Ley 1712 del 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"*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>
- Congreso Visible Uniandes. (2024). *Información general sobre el Proyecto 447 / 24. Universidad de los Andes*. <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-medio-de-la-cual-se-dictan-disposiciones-para-el-suministro-intercambio-y-aprovechamiento-de-la-infra-estructura-de-datos-del-estado-colombiano-idec-y-la-interoperabilidad-de-los-siste-mas-de-informacion-de-las-entidades-publicas-y-se-dictan-otras-disposiciones-infr-aestructura-e-interoperabilidad-de-datos-del-estado-colombiano-idec/13628/>
- CONPES. (2009). *Consolidación de la política nacional y la infraestructura*



- colombiana de datos espaciales (Documento CONPES 3585). Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3585.pdf>
- CONPES. De la Calle, J. M. (s. f.). 'Open banking', 'open finance' y 'open data'. *Ámbito Jurídico*. Recuperado 22 de septiembre del 2024, de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/open-banking-open-finance-y-open-data>
 - CONPES. (2021a). *Lineamientos de Política para la Implementación de un Modelo de Estado Abierto (Documento CONPES 4070)*. Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4070.pdf>
 - CONPES. (2018). *Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data) (Documento CONPES 3920 del 2018)*. Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3920.pdf>
 - CONPES. (2024). *Política de Inteligencia Artificial (Documento borrador CONPES 2024)*. Consejo Nacional de Política Económica y Social
 - CONPES. (2021b). *Política para la Reactivación, la Repotenciación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente: Nuevo Compromiso por el futuro de Colombia (CONPES 4023)*. Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4023.pdf>
 - CONPES. (2019). *Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial (CONPES 3975 del 2019)*. Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>
 - DNP. (2024, junio 14). *Acerca del CONPES*. Departamento Nacional de Planeación (DNP). <https://www.dnp.gov.co/conpes>
 - DNP. (2023a). *Estrategia Nacional Digital 2023-2026*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Digital/EVENTOS/END_Colombia_2023_2026.pdf
 - DNP. (2021). *Manual Metodológico para la elaboración de Documentos CONPES*. Departamento Nacional de Planeación (DNP). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SIG/M-CA06%20Manual%20metodol%C3%B3gico%20elaboraci%C3%B3n%20Doc%20Conpes.pdf>
 - DNP. (2023b). *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
 - Fundación Karisma. (2021, diciembre 16). *El PNID: ¿del gobierno a la gobernanza de datos?* Fundación Karisma. <https://web.karisma.org.co/el-pnid-del-gobierno-a-la-gobernanza-de-datos/>
 - IDECA. (2022, agosto 4). *Agéndate con Bogotá*. Ideca. <https://ideca.gov.co>
 - IDECA. (2024a). *Consulta tu turno de racionamiento de Agua*. Ideca. <https://ideca.gov.co>
 - IDECA. (2024d, junio 30). *Infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá*. Ideca. <https://ideca.gov.co>
 - IDECA. (2024b). *Infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá—Sección Mapas*. Ideca. <https://ideca.gov.co>
 - IDECA. (s. f.-a). *Instructivo Mapas Bogotá*. https://www.ipes.gov.co/images/informes/transparencia/Instructivo_mapas_bogo



- ta.pdf
- IDECA. (2023, diciembre 4). *Mapas Bogotá Bici*. Ideca. <https://ideca.gov.co>
 - IDECA. (s. f.-b). *Política de seguridad, privacidad, condiciones de uso y protección de datos personales para las aplicaciones Mapas Bogotá Bici y Agéndate con Bogotá*. Ideca. Recuperado 16 de septiembre del 2024, de <https://ideca.gov.co>
 - IDECA. (s. f.-c). *Sistema de Registro de Ítems Geográficos*. Recuperado 15 de septiembre de 2024, de <http://geoitems.ideca.gov.co/jsp/inicio.jsp?>
 - IDECA. (2024c, enero 19). *Sistema Hídrico Mapas Bogotá*. Ideca. <https://ideca.gov.co>
 - Jussen, I., Schweihoff, J., Dahms, V., Möller, F., & Otto, B. (2023, enero 3). *Data Sharing Fundamentals: Definition and Characteristics*. 56th International Conference on System Sciences. <https://hdl.handle.net/10125/103083>
 - MinTIC, DAPRE, & DNP. (2021b). *Plan Nacional de Infraestructura de Datos (Anexo 1.3 Guías, instrumentos y lineamientos)*. https://mintic.gov.co/portal/715/articles-198952_anexo_1_3_guias_instrumentos_lineamientos.pdf
 - MinTIC, DAPRE, & DNP. (2021a). *Plan Nacional de Infraestructura de Datos (Anexo 1. PNID - Documento técnico y hoja de ruta)*. https://mintic.gov.co/portal/715/articles-198952_anexo_1_pnid_documento_tecnico_hoja_ruta.pdf
 - MinTIC. (2024a). *Hoja de Ruta para el Desarrollo y Aplicación de Inteligencia Artificial*. <https://inteligenciaartificial.minciencias.gov.co/wp-content/uploads/2024/02/Hoja-de-Ruta-Adopcion-Etica-y-Sostenible-de-Inteligencia-Artificial-Colombia-1.pdf>
 - MinTIC. (2021a). *Informe de observaciones y respuestas*. <https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/179710:MinTIC-publica-para-comentarios-borrador-del-Plan-Nacional-de-Infraestructura-de-Datos>
 - MinTic. (2019). *Marco de interoperabilidad para Gobierno Digital*. https://lenguaje.mintic.gov.co/sites/default/files/archivos/marco_de_interoperabilidad_para_gobierno_digital.pdf
 - MinTic. (2022, febrero 17). *MinTIC expide el Plan Nacional de Infraestructura de Datos que impulsará la transformación digital del Estado*. MINTIC Colombia. <https://www.mintic.gov.co/portal/715/w3-article-198952.html>
 - MinTIC. (2021b). *MinTIC publica para comentarios borrador del Plan Nacional de Infraestructura de Datos*. MINTIC Colombia. <https://www.mintic.gov.co/portal/715/w3-article-179710.html>
 - MinTIC. (2024b). *Proyecto de Ley 447 del 2024. "Por medio de la cual se dictan disposiciones para el suministro, intercambio y aprovechamiento de la Infraestructura de Datos del Estado Colombiano (IDEC) y la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades públicas y se dictan otras disposiciones"*. https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2024-05/PL.447-2024C%20%28INFRAESTRUCTURA%20DE%20DATOS%20DEL%20ESTADO%20COLOMBIANO%29_0.pdf
 - MinTIC. (2022). *Resolución 460. "Por la cual se expide el Plan Nacional de Infraestructura de Datos y su hoja de ruta en el desarrollo de la Política de Gobierno Digital, y se dictan los lineamientos generales para su implementación."*. https://www.mintic.gov.co/portal/715/articles-198952_resolucion_00460_2022.pdf
 - OGP. (2022). *Broken Links: Open Data to Advance Accountability and Combat Corruption. Open Government Partnership - OGP*.



https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/01/OGP_BrokenLinks_FULL_single.pdf

- UAECD. (2022). *Circular No 11 del 7 de diciembre del 2022 "Socialización de la información geográfica que compone el Mapa de Referencia"*. https://www.ideca.gov.co/sites/default/files/RegistroDistrital7594_Circular11_2022.pdf
- UAECD. (2013). *Decreto Distrital No.76 de 2014 "Por el cual se modifica el Decreto Distrital 203 del 17 de mayo de 2011"*. <https://www.catastrobogota.gov.co/normatividad/decreto-76-de-2013>
- UAECD. (s. f.). Resolución 454 del 2021. *"Por la cual se adoptan los lineamientos y criterios para la gestión de los datos dispuestos en el marco de la Infraestructura de Datos Espaciales para el Distrito Capital (IDECA)"*. Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=113761>



Anexo: Panorama legislativo

Esta sección fue elaborada de manera pro bono por el despacho de abogados **Ecija Colombia**, a partir de la conexión facilitada por TrustLaw, la red pro bono legal de la **Thomson Reuters Foundation**. Su objetivo es contextualizar el marco jurídico aplicable en materia de *data sharing*, proporcionando un fundamento legal que enriquece el análisis de este estudio de caso.

Descargo de responsabilidad: Los fines de este informe son puramente informativos. No se trata de una asesoría legal. Se recomienda a los lectores solicitar asistencia de abogados calificados para resolver sus asuntos específicos. Nuestra intención es que el contenido del informe sea correcto y actualizado al momento de su publicación. Sin embargo, no garantizamos su precisión o completitud, especialmente dado un posible cambio de circunstancias luego de la publicación. La Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA), ECIJA Colombia y la Thomson Reuters Foundation no son responsables por acciones, omisiones o daños que surjan como consecuencia de haber confiado en el informe o alguna inexactitud que el mismo contenga.

ECIJA Colombia generosamente brindado asistencia pro bono a ILDA. Sin embargo, los contenidos de este informe no se entenderán como un reflejo de la postura de ECIJA Colombia de los abogados que contribuyeron con este trabajo.

Del mismo modo, la Thomson Reuters Foundation está encantada de haber apoyado a nuestro miembro de TrustLaw, ILDA mediante el trabajo desarrollado en este informe, lo que incluye la publicación y la conexión pro bono que posibilitó esta investigación legal. Sin embargo, de acuerdo con los principios Thomson Reuters Trust Principles sobre independencia y acciones libre de sesgos, no tomamos postura sobre los contenidos o las opiniones aquí expresadas.

A través de un cuestionario desarrollado conjuntamente, se solicitó a ECIJA Colombia responder a las preguntas que se encuentran a continuación sobre el marco normativo colombiano.

- 1- **¿Cuál es el marco legal actual, incluyendo leyes, regulaciones, estrategias y políticas públicas, sobre el uso, recolección y procesamiento de datos en Colombia?**

Régimen de protección de datos



- **Constitución política**⁹¹

El artículo 15 de la Constitución Política de Colombia de 1991 consagra el derecho fundamental de las personas al Habeas Data. De esa manera, establece que todas las personas 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.

Es a partir de esta consagración constitucional que se desarrolla todo el marco normativo y regulatorio de protección y tratamiento de datos personales.

- **Ley 1266 de 2008**⁹²

El Congreso de Colombia expidió en 2008 la Ley 1266, en la cual se desarrolla el derecho al Habeas Data consagrado en el artículo 15 de la Constitución. De esa manera, la ley regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de otros países.

Así pues, actualmente esta es una ley de carácter especial que rige el tratamiento de datos personales de naturaleza financiera.

Ley 1266 fue modificada por la **Ley 2157 de 2021**⁹³, conocida como la ley de “borrón y cuenta nueva”, cuyo objeto es fortalecer el derecho al habeas data y establecer un régimen especial para el manejo de la información asociada a las personas que estaban reportadas de forma negativa en bases de datos financieras cuando se hubieran puesto al día con sus obligaciones. Así, estableció medidas relacionadas con la permanencia de la información en dichas bases de datos, las comunicaciones a los titulares y obligaciones en cabeza de los responsables de la información asociadas, por ejemplo, con el principio de responsabilidad demostrada.

La Ley 1266 fue reglamentada por el **Decreto 1727 de 2009**⁹⁴, que establece las condiciones en las que los operadores de los bancos de datos de información financiera, crediticia, comercial, de servicios y proveniente de terceros países, deben presentar la información a los titulares de esta. De igual manera, el

⁹¹ Constitución Política de Colombia. 1991. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

⁹² Congreso de la República de Colombia. 2008. Ley 1266 de 2008. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1266_2008.html

⁹³ Congreso de la República de Colombia. 2021. Ley 2157 de 2021. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2157_2021.html

⁹⁴ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2009. Decreto 1727 de 2009. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1338429>



Decreto 2952 de 2010⁹⁵ reglamentó la ley en lo relacionado con los requisitos especiales para las fuentes de información y con la permanencia de la información en los bancos de datos.

La Superintendencia de Industria y Comercio en su calidad de autoridad nacional de protección de datos personales es la encargada de llevar a cabo la vigilancia y el control del cumplimiento de lo establecido en esta ley.

- **Ley 1581 de 2012**⁹⁶

El siguiente desarrollo normativo de lo establecido en el artículo 15 de la Constitución Política se dio mediante la expedición de la Ley 1581 de 2012, que es el actual marco legal de aplicación general sobre la protección de datos personales.

Esta norma incluye disposiciones clave como la exigencia de consentimiento previo, expreso e informado del titular para recolectar y tratar sus datos. Define los deberes de los responsables y encargados del tratamiento, reconoce el derecho a la supresión y limitación de uso de los datos, y protege especialmente los datos sensibles, permitiendo su tratamiento únicamente en circunstancias limitadas. Además, consagra el principio de acceso y circulación restringida, estableciendo que solo personas autorizadas pueden manejar la información.

Por su parte, prohíbe la transferencia de datos a países sin protección adecuada, salvo excepciones específicas, y asigna a la Superintendencia de Industria y Comercio la función de control a través de su Delegatura de Protección de Datos Personales.

La Ley 1581 fue reglamentada por el Decreto 1377 de 2013⁹⁷ en lo relacionado con la autorización del Titular de información para el Tratamiento de sus datos personales, las políticas de Tratamiento de los Responsables y Encargados, el ejercicio de los derechos de los Titulares de información, las transferencias de datos personales y la responsabilidad demostrada frente al Tratamiento de datos personales.

- Circular Única SIC

⁹⁵ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2010. Decreto 2952 de 2010. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1503907>

⁹⁶ Congreso de la República de Colombia. 2012. Ley 1581 de 2012. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1581_2012.html

⁹⁷ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 2013. Decreto 1377 de 2013. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1276081>



La Superintendencia de Industria y Comercio en su calidad de autoridad nacional de datos personales incluyó en su Circular Única -instrumento que reúne todas las reglamentaciones e instrucciones generales de la Superintendencia- un título sobre la protección de datos personales. En éste se establecen instrucciones relacionadas con el derecho de habeas data para información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países; sobre el registro nacional de bases de datos y sobre la transferencia de datos personales a terceros países.

Seguridad de la información

- Documento de Política Pública – CONPES 3854 de 2016⁹⁸

El documento de política pública CONPES 3854 de 2016 establece la Política Nacional de Seguridad Digital. Este documento busca complementar la ya existente política de ciberseguridad y ciberdefensa incluyendo en sus objetivos la gestión del riesgo como elemento fundamental para tratar la seguridad digital.

En ese sentido, la política se desarrolla con base en cinco ejes, que incluyen la creación de un marco institucional claro, la promoción de la confianza en el entorno digital, el fortalecimiento de la defensa digital a nivel nacional y transnacional, y la cooperación en seguridad digital a nivel nacional e internacional.

- Documento de Política Pública – CONPES 3995 de 2020⁹⁹

El documento de política pública CONPES 3854 de 2016 establece la Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital. La política tiene como objetivo mejorar la confianza y seguridad digital en Colombia, para incrementar la inclusión y competitividad del país. La política se centra en tres pilares: fortalecer las capacidades en seguridad digital del sector público, privado y de los ciudadanos; actualizar el marco de gobernanza en esta área; y adoptar modelos y estándares en seguridad digital con énfasis en nuevas tecnologías.

- Resolución 500 de 2021¹⁰⁰

La Resolución 500 de 2021 establece los lineamientos y estándares para la estrategia de seguridad digital. Adicionalmente, establece un modelo de

⁹⁸ Consejo Nacional de Política Económica y Social – Departamento Nacional de Planeación. 2016. CONPES 3854 de 2016. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3854.pdf>

⁹⁹ Consejo Nacional de Política Económica y Social – Departamento Nacional de Planeación. 2020. CONPES 3995 de 2020. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3995.pdf>

¹⁰⁰ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 2021. Resolución 500 de 2021. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30044822>



seguridad y privacidad que funge como habilitador de la política de Gobierno Digital. Así, se establece un Modelo de Seguridad y Privacidad de la Información, una guía de gestión de riesgos de seguridad de la Información y el procedimiento para la gestión de los incidentes de seguridad digital, y, establecer los lineamientos y estándares para la estrategia de seguridad digital.

Estas normas están dirigidas a las entidades que conforman la administración pública y a los particulares que cumplen funciones administrativas, por lo que no es un reglamento de aplicación general. En virtud de esta Resolución, los sujetos obligados deben aplicar los modelos, guías y documentos técnicos establecidos para la implementación del sistema de gestión de seguridad de la información y seguridad digital. De igual modo, se les impone la obligación de adoptar la estrategia de seguridad digital en la que se integren los principios, políticas, procedimientos, guías, manuales, formatos y lineamientos para la gestión de la seguridad de la información digital.

Esta resolución fue adicionada posteriormente por la **Resolución 746 de 2022**¹⁰¹, estableciendo medidas que surgen del creciente uso de servicios en la nube que incrementan los riesgos de seguridad en el tratamiento de datos personales y exigen una mayor cooperación entre entidades públicas y proveedores. De esa manera, complementa la Resolución 500 estableciendo medidas para que las entidades públicas y sus proveedores gestionen los riesgos de seguridad de la información de manera conjunta, evaluando y mitigando los impactos de los cambios en el suministro de productos o servicios.

- Decreto 338 de 2022¹⁰²

El Decreto 338 de 2022 establece los lineamientos generales para fortalecer la gobernanza de la seguridad digital, identificar infraestructuras críticas cibernéticas y servicios esenciales, así como la gestión de riesgos y la respuesta a incidentes de seguridad digital.

En ese sentido, las entidades que conforman la administración pública y los particulares que cumplen funciones públicas o administrativas están obligados, en virtud de este decreto, a adoptar un modelo de gobernanza de la seguridad digital. De igual manera, la norma insta al gobierno nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a

¹⁰¹ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 2022. Resolución 746 de 2022. Disponible en: https://www.mintic.gov.co/portal/715/articles-208143_recurso_1.pdf

¹⁰² Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 2022. Decreto 338 de 2022. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30043957>



levantar un inventario de infraestructuras críticas públicas cibernéticas nacionales y de servicios esenciales en el ciberespacio.

- Decreto 767 de 2022¹⁰³

El Decreto 767 de 2022 establece los lineamientos generales de Gobierno Digital. Esto se da en el marco de la expedición de diferentes decretos y resoluciones (citadas en lo pertinente en este documento) para integrar los servicios ciudadanos digitales, el uso de datos abiertos y a digitalización de trámites. En ese contexto, el Decreto 767 tiene como objetivo actualizar la Política de Gobierno Digital para reflejar la evolución tecnológica y mejorar la prestación de servicios mediante la colaboración de múltiples actores e instituciones.

Dentro de los elementos de la Política se debe resaltar que los sujetos obligados deben desarrollar, entre otras cosas, capacidades a través de la implementación de los lineamientos de seguridad y privacidad de la información en todos sus procesos, trámites, servicios, sistemas de información, infraestructura y en general, en todos los activos de información, con el fin de preservar la confidencialidad, integridad, disponibilidad y privacidad de los datos.

Infraestructura de datos

- Decreto 1389 de 2022¹⁰⁴

El Decreto 1389 de 2022 establece los lineamientos y crea el modelo para la gobernanza en la infraestructura de datos. La norma es aplicable a la administración pública y los particulares que cumplen funciones públicas o administrativas.

El modelo se compone de elementos políticos, técnicos, legales y organizacionales que permiten la articulación de actores, instancias, normas, políticas, planes, programas, estrategias, metodologías, compromisos, procesos y procedimientos para implementar, fortalecer, gestionar y manejar la infraestructura de datos, con la finalidad de generar valor público, social y económico, a través de los datos.

- Resolución 460 de 2022¹⁰⁵

¹⁰³ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 2022. Decreto 767 de 2022. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30044202>

¹⁰⁴ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 2022. Decreto 1389 de 2022. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30044499>

¹⁰⁵ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 2022. Resolución 460 de 2022. Disponible en: https://www.mintic.gov.co/portal/715/articles-198952_resolucion_00460_2022.pdf



Por medio de la Resolución 460 de 2022 se establece el Plan Nacional de Infraestructura de Datos. De esa manera, se establecen en la norma los principios orientadores para el diseño, la implementación y sostenibilidad del Plan. Se deben destacar principios como la calidad de los datos, la confianza pública y gestión ética de los datos, la estandarización e interoperabilidad, la privacidad por diseño y por defecto y la seguridad y protección de los datos.

En virtud de la Resolución, la gobernanza de la infraestructura de datos deberá promover el entendimiento común de los datos como infraestructura, coordinando los esfuerzos de los distintos actores del ecosistema de datos, definiendo las fuentes únicas de datos reconocidas y promoviendo el desarrollo de las capacidades de los diferentes actores para adoptar enfoques comunes en materia de datos.

La norma es aplicable a la administración pública y los particulares que cumplen funciones públicas o administrativas. Adicionalmente, establece que los actores del sector privado, distintos a los que ejerzan funciones administrativas, pueden acogerse a lo dispuesto en la Resolución.

Transformación Digital

- Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 – Ley 1955 de 2019¹⁰⁶

El Plan Nacional de Desarrollo aprobado para el cuatrienio 2018-2022 estableció la obligación para las entidades estatales de orden nacional de incorporar en sus planes de acción el componente de transformación digital.

En el marco de esta instrucción de origen legal, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones publicó el Marco de Transformación Digital para el Estado Colombiano¹⁰⁷, en el que brinda herramientas para que las entidades públicas apalanquen su transformación digital y el uso de tecnologías emergentes a través de la reinención de procesos, productos y servicios.

- Documento de Política Pública CONPES 3920 de 2019¹⁰⁸

El documento de política pública CONPES 3920 de 2019 establece la Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data), cuyo objetivo es incrementar el

¹⁰⁶ Congreso de la República de Colombia. 2019. Ley 1955 de 2019. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html

¹⁰⁷ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 2020. Marco de la Transformación Digital para el Estado Colombiano. Disponible en: https://mintic.gov.co/portal/715/articles-149186_recurso_1.pdf

¹⁰⁸ Consejo Nacional de Política Económica y Social – Departamento Nacional de Planeación. 2019. CONPES 3920 de 2019. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3920.pdf>



aprovechamiento de los datos, gestionándolos como activos de gran importancia, permitiendo así que las entidades públicas provean bienes y servicios más efectivos que respondan a las necesidades sociales.

La política, entonces, enfatiza la necesidad de promover la cultura de datos y establecer un marco jurídico que maximice los beneficios del uso de datos, garantizando la cooperación entre los sectores público y privado y protegiendo los derechos de los ciudadanos. Debe resaltarse la importancia que se da a la necesidad de distinguir entre datos personales, del sector privado y públicos, estableciendo límites claros para aumentar el bienestar social.

- Documento de Política Pública CONPES 3975 de 2020¹⁰⁹

El documento de política pública CONPES 3975 de 2019 establece la Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial. La Política entiende la transformación digital como el principal impulsor del proceso de generar valor social y económico a partir del uso estratégico de tecnologías digitales tanto en lo público como en lo privado. Así, la política aborda la necesidad de eliminar barreras tecnológicas, crear condiciones para la innovación digital, fortalecer las competencias del capital humano, y preparar al país para los cambios que traerá la inteligencia artificial.

2- ¿Existen leyes, reglamentos o disposiciones específicas para compartir o intercambiar datos entre organismos o agencias gubernamentales?

Ley, reglamento o disposición relevante dentro de una ley.

Decreto 235 de 2010¹¹⁰

El Decreto 235 de 2010 reglamenta el intercambio de información entre entidades para el cumplimiento de funciones públicas. En virtud de esta norma, las entidades deben implementar mecanismos electrónicos para compartir o permitir el acceso a la información que legalmente se requiera, respetando el derecho a la intimidad. También establece que las entidades deben suscribir contratos que definan los términos y condiciones para el suministro de la información requerida.

¹⁰⁹ Consejo Nacional de Política Económica y Social – Departamento Nacional de Planeación. 2019. CONPES 3975 de 2019. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>

¹¹⁰ Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2010. Decreto 235 de 2010. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1053347>



Circular Externa Conjunta No. 04 de 2019¹¹¹

La Superintendencia de Industria y Comercio y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado expedieron la Circular Externa Conjunta No. 04 de 2019, en la que dispone instrucciones dirigidas a las entidades de la rama ejecutiva y demás entidades Responsables o Encargadas del tratamiento de datos personales, en el contexto de sistemas de información interoperables.

En virtud de esta Circular, se establece que las entidades podrán intercambiar información a través de sistemas de información interoperables. Aclara que la circulación de datos a través de estos sistemas debe realizarse conforme a los principios dispuestos en la Ley 1581 de 2012, teniendo en cuenta las excepciones allí dispuestas y las reglas sobre tratamiento y circulación de la información.

A) Ámbito de aplicación dentro del sector público, y alineación con las leyes, regulaciones, estrategias y políticas públicas mencionadas anteriormente.

Estas normas son aplicables a todas las entidades de la rama ejecutiva, tanto del nivel nacional como del nivel territorial, incluyendo a los particulares que ejercen funciones administrativas.

Estas disposiciones están alineadas con las normas expuestas anteriormente. Particularmente con lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012, que es la norma estatutaria que define el marco de protección del derecho fundamental al habeas data y las normas aplicables a este.

En el mismo sentido, se compaginan con las políticas públicas asociadas a la transformación digital.

B) Proceso de articulación establecido entre los órganos o agencias del gobierno nacional y los órganos o agencias del gobierno local para compartir datos.

Estas disposiciones están alineadas con las normas expuestas anteriormente. Particularmente con lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012, que es la norma estatutaria que define el marco de protección del derecho fundamental al habeas data y las normas aplicables a este.

¹¹¹ Superintendencia de Industria y Comercio, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. 2019. Circular Externa Conjunta No. 04 de 2019. Disponible en: https://sedeelectronica.sic.gov.co/sites/default/files/normatividad/122020/40.%20circular_externa_04_5_9_19.pdf



En el mismo sentido, se compaginan con las políticas públicas asociadas a la transformación digital.

- C) En el sistema político colombiano las entidades del orden nacional y las del orden territorial se rigen, como regla general, por las mismas normas. De esa manera, las disposiciones normativas de orden territorial o local no pueden ir en contravía de los dispuesto en la constitución ni en las leyes de aplicación nacional.

3- **¿Existen acuerdos bilaterales o multilaterales vigentes que prevean el intercambio de datos entre estados?**

En materia de intercambio de información tributaria, Colombia tiene suscritos tratados internacionales que permiten el intercambio de información con veintiséis países en virtud de la suscripción de la Convención de Asistencia Mutua en Materia Fiscal¹¹².

Por otro lado, ha suscrito acuerdos bilaterales con países como España para intercambiar información para asuntos como la lucha contra la delincuencia, inversiones y comercio entre los dos países.

Colombia también es miembro de la Alianza del Pacífico. El acuerdo de este bloque de naciones, compuesto por Chile, Colombia, México y Perú promueve el intercambio de información y datos entre éstos para fomentar la inversión, el comercio y la cooperación en materia económica.

Por último, si bien no se trata de acuerdos propiamente, la Superintendencia de Industria y Comercio ha definido en el Capítulo Tercero del Título V de su Circular Única¹¹³ los estándares que debe tener un tercer país receptor de información personal para tener un nivel adecuado de protección. Y en ese mismo sentido ha definido un listado de países que cuentan con un nivel adecuado de protección de datos personales. Así, en virtud de lo establecido en el artículo 26 de la Ley 1581 de 2012, salvo excepciones taxativas definidas en la ley, está prohibida la transferencia de datos con países que no estén en el listado señalado.

¹¹² Congreso de la República de Colombia. 2013. Ley 1661 de 2013. “Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal”, hecha por los depositarios, el 1o de junio de 2011 y aprobada por el Consejo de Europa y los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)”. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1661_2013.html

¹¹³ Superintendencia de Industria y Comercio. Circular Única, Título V. Disponible en: <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/normatividad/092022/T%C3%ADtulo%20V%20Versi%C3%B3n%2029-09-2022.pdf>



4- **¿Ha adoptado el Estado o ha mostrado su compromiso con los principios internacionales relacionados con el intercambio de datos, como el Marco Europeo de Interoperabilidad?**

Cuando se tramitó la Ley 1581 de 2012 en el Congreso, se tuvo como referente para la expedición de esta norma la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo, relativa a la protección de las personas naturales en relación con el tratamiento de datos personales y a la libre circulación de éstos.

Por su parte, Colombia está comprometida con la implementación de principios internacionales relacionados con la protección de datos, el intercambio de información transfronteriza y la interoperabilidad a través de esfuerzos normativos y políticas públicas.

Como miembro de la OCDE, Colombia se ha comprometido a seguir las recomendaciones de la Organización en relación con la gobernanza digital y la protección de datos.

Por su parte, la Superintendencia de Industria y Comercio, en su calidad de autoridad nacional de protección de datos, expidió una Guía para la implementación del Principio de Responsabilidad Demostrada¹¹⁴, la cual fue actualizada en 2021¹¹⁵, entre otras razones, para hacer referencia a la responsabilidad en escenarios de transferencias internacionales. Este documento toma como referencia, entre otras, la Decisión de Ejecución (UE) 2021/914 de la Comisión Europea, relativa a las cláusulas contractuales tipo para la transferencia de datos personales a terceros países de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679.

5- **Otra información relevante.**

Por la naturaleza de la Ley 1581 de 2012 -al tratarse de ser una Ley Estatutaria, es decir que desarrolla derechos fundamentales- la Corte Constitucional hizo un control de constitucionalidad previo la promulgación de la ley. En ese contexto, en relación con la transferencia de datos a terceros países, en la sentencia de constitucionalidad C-748 de 2011 la Corte señaló lo siguiente:

¹¹⁴ Superintendencia de Industria y Comercio. 2015. Guía Para la Implementación del Principio de Responsabilidad Demostrada (Accountability). Disponible en: <https://www.sic.gov.co/noticias/guia-para-la-implementacion-del-principio-de-responsabilidad-demostrada>

¹¹⁵ Superintendencia de Industria y Comercio. 2021. Guía para la implementación del principio de responsabilidad demostrada en las transferencias internacionales de datos personales. Disponible en: <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2021/2021%20Gu%C3%ADas%20para%20implementaci%C3%B3n%20del%20principio%20de%20responsabilidad%20demostrada%202021.pdf>



"[S]e entenderá que un país cuenta con los elementos o estándares de garantía necesarios para garantizar un nivel adecuado de protección de datos personales, si su legislación cuenta; con unos principios, que abarquen las obligaciones y derechos de las partes (titular del dato, autoridades públicas, empresas, agencias u otros organismos que efectúen tratamientos de datos personales), y de los datos (calidad del dato, seguridad técnica) y; con un procedimiento de protección de datos que involucre mecanismos y autoridades que efectivicen la protección de la información. De lo anterior se deriva que el país al que se transfiera los datos, no podrá proporcionar un nivel de protección inferior al contemplado en este cuerpo normativo que es objeto de estudio"¹¹⁶.

¹¹⁶ Corte Constitucional de Colombia. 2011. Sentencia C-748 de 2011. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-748-11.htm>