

CIRCULAR EXTERNA No. _____ DE 2025
()

Para: Sujetos vigilados por la Superintendencia de Industria y Comercio, en su rol de Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales.

Asunto: Tratamiento de datos personales con fines políticos o electorales, en especial los relacionados con actividades de publicidad, marketing o prospección política y electoral.

Consideraciones

El artículo 15 de la Constitución Política de 1991 reconoce a todas las personas el derecho a su intimidad personal y familiar, e impone al Estado el deber de respetarlo y hacerlo respetar. Asimismo, consagra el derecho de toda persona a conocer, actualizar y rectificar la información que sobre ella repose en bases de datos o archivos de entidades públicas y privadas, y dispone que en la recolección, tratamiento y circulación de datos deberán respetarse la libertad y las demás garantías constitucionales.

En una sociedad democrática, los procesos electorales exigen que los actores involucrados suministren a la ciudadanía información veraz, imparcial y suficiente, de manera que las personas puedan adoptar decisiones informadas que se ajusten a su proyecto de vida. En esa misma dirección, el artículo 20 de la Constitución Política garantiza a todas las personas la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, así como el derecho a informar y recibir información veraz e imparcial, principios esenciales para la formación de una opinión pública informada en una sociedad democrática.

Como parte de su actividad, los actores políticos, especialmente los precandidatos, los candidatos, las campañas y los partidos y movimientos políticos, pero también las empresas de marketing, marketing digital, marketing político y las plataformas de redes sociales, realizan tratamiento de datos personales con fines políticos o electorales, entre estos figuran los de conocer a los votantes y posibles electores, analizar sus comportamientos y orientar o incidir en sus decisiones.

Las tecnologías digitales facilitan el análisis de grandes cantidades de información y las dinámicas políticas no se encuentran al margen de esta realidad. Además de recolectar directamente la información, también es posible emplear tecnologías que permiten obtener datos observados o inferidos a partir de la actividad en línea de las personas, incluido su comportamiento en redes sociales, con frecuencia sin que los titulares sean plenamente conscientes de dichos tratamientos. Esta información posibilita la elaboración de perfiles individuales y grupales basados en intereses, afinidades o patrones de conducta, los cuales pueden utilizarse para dirigir mensajes o contenidos políticos con distintos niveles de

precisión, orientados tanto a grupos específicos como a individuos determinados, con la finalidad de incidir en su percepción, preferencias o decisiones electorales.

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-067 de 2025, se pronunció sobre el *big data*, destacando que:

"Este se caracteriza por la existencia de altos volúmenes de datos, de gran complejidad y variedad, que pueden ser utilizados por los sistemas computacionales para la toma de decisiones. Así, en virtud del big data y gracias al aumento exponencial de la capacidad computacional, actualmente existe la posibilidad de recolectar y procesar rápidamente una cantidad masiva de información de los individuos, tanto en términos de datos personales como de sus gustos, preferencias y hábitos, para todo tipo de finalidades. Esto, a su vez, ha expandido el alcance y uso de los algoritmos a casi todos los ámbitos de la vida."

Las actividades de marketing político suelen implicar el tratamiento de datos personales de naturaleza sensible. El artículo 5 de la Ley 1581 de 2012 define los datos personales sensibles como aquellos que afectan la intimidad del titular o cuyo uso indebido puede generar discriminación, dentro de los cuales se encuentran, entre otros, los que revelan la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, y la pertenencia a sindicatos o a partidos políticos.

Al realizar tratamiento de datos personales relacionados directa o indirectamente con las preferencias ideológicas o con la orientación política es posible clasificar o segmentar a potenciales votantes según determinadas características, comportamientos o condiciones. Tales tratamientos pueden ser utilizados con el fin de dirigir mensajes o anuncios políticos en momentos, lugares o contextos específicos, y para obtener ventajas mediante la explotación del conocimiento detallado que se tiene sobre una persona o un grupo determinado.

Los datos personales sensibles, por su capacidad de afectar de manera directa la intimidad y la libertad del titular y por el riesgo de generar discriminación a partir de su uso indebido, se encuentran sujetos a una protección reforzada en el ordenamiento jurídico. Salvo las excepciones previstas en el artículo 6 de la Ley 1581 de 2012, su tratamiento está prohibido. El uso indebido de datos sensibles puede comprometer otros derechos fundamentales y producir impactos negativos significativos, en particular cuando, a partir de condiciones de vulnerabilidad o del conocimiento de aspectos íntimos, se dirigen mensajes o contenidos, incluida publicidad política, adaptados a esas características. Esto puede distorsionar la autonomía individual, afectar la objetividad en la toma de decisiones o influir indebidamente en decisiones de carácter político.

Algunas plataformas digitales, en particular las redes sociales, actúan como intermediarias en los procesos de segmentación y microsegmentación publicitaria, aprovechando la información que recopilan sobre las personas para facilitar la entrega dirigida de

contenidos, incluida la publicidad política. La Corte Constitucional, en la Sentencia T-256 de 2025, advirtió sobre los riesgos asociados al uso de redes sociales, señalando que:

"Las redes sociales en particular enfrentan como ningún otro servicio digital los desafíos propios del proyecto casi utópico de un Internet libre y abierto para todas las personas del mundo: acoso en línea -que puede traducirse en violencia en el mundo real-, aumento de la discriminación en desmedro de los más vulnerables, engaño y abuso de niñas, niños y adolescentes, compromiso del derecho a la intimidad, uso indebido de los datos de las personas, riesgos democráticos sin precedentes a través de noticias falsas y manipulación de información, por citar solo algunos de los desafíos."

El uso inadecuado de datos personales para ofrecer publicidad política dirigida a cierto grupo de personas, especialmente cuando involucra datos sensibles o inferencias sobre estos, puede fragmentar el debate público y distorsionar la deliberación democrática. Este tipo de prácticas favorece la creación de burbujas informativas y percepciones sesgadas del electorado, derivadas de un acercamiento selectivo y diferenciado hacia determinados grupos o individuos, mediante niveles desiguales de difusión de información. En numerosos casos, estos mensajes se distribuyen a través de redes sociales o mediante publicidad política diseñada para ser engañosa o para explotar vulnerabilidades identificadas a partir del tratamiento de datos personales, lo cual constituye un riesgo grave para el sistema democrático. Experiencias documentadas en otros países evidencian que tales prácticas pueden conducir a formas de manipulación del electorado, al influir de manera indebida en los mecanismos esenciales para el funcionamiento de una sociedad democrática.

El uso de sistemas de inteligencia artificial en actividades de segmentación (incluidos algoritmos de inferencia, predicción, clasificación y recomendación) se ha convertido en un mecanismo mediante el cual pueden generarse escenarios de desinformación en el contexto de procesos electorales. A ello se suma el fenómeno conocido como *deepfake*, entendido como *"la creación, modificación y utilización de un registro audiovisual, incluidas fotografías, videos, imágenes o grabaciones de sonido falsos, mediante inteligencia artificial de manera que el registro parezca auténtico respecto del discurso o conducta real de un individuo"*¹. Este tipo de contenidos tiene un impacto significativo en la ciudadanía, en la medida en que puede inducir a error, alterar la percepción de la realidad y manipular opiniones o decisiones políticas a partir de información fabricada o engañosa.

Mediante la Circular Externa 001 de 2023, esta Superintendencia de Industria y Comercio impartió directrices sobre el tratamiento de datos personales con fines de publicidad, marketing o prospección política y electoral en el marco de las elecciones territoriales de ese año. Desde la expedición de dichas instrucciones los escenarios tecnológicos han evolucionado de manera acelerada. Hoy existen herramientas más especializadas y

¹ Artículo 2 de la Ley 2502 de 2025 "Por medio de la cual se modifica y establece un agravante al artículo 296 de la Ley 599 del 2000, Código Penal Colombiano y se dictan otras disposiciones".



**Superintendencia de
Industria y Comercio**



sofisticadas, las cuales permiten tener un conocimiento cada vez más granular del electorado, lo que ha transformado sustancialmente las prácticas de tratamiento de datos en estos contextos. En consecuencia, se hace necesario actualizar las instrucciones aplicables al tratamiento de datos personales con fines políticos o electorales.

Finalmente, la Superintendencia de Industria y Comercio recuerda que entre sus funciones están las de “*velar por el cumplimiento de la legislación en materia de protección de Datos personales*” e “*impartir instrucciones sobre las medidas y procedimientos necesarios para la adecuación de las operaciones de los Responsables del Tratamiento y Encargados del Tratamiento a las disposiciones previstas en la presente ley*”. Esto, según los literales a) y e) del artículo 21, de la Ley Estatutaria 1581 de 2012.

Sobre las funciones de esta Superintendencia, fijadas en el citado artículo 21 de la Ley 1581 de 2012, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-748 de 2011, consideró:

“Esta disposición enlista las funciones que ejercerá la nueva Delegatura de protección de Datos personales. Al estudiar las funciones a ella asignadas, encuentra esta Sala que todas corresponden y despliegan los estándares internacionales establecidos sobre la autoridad de vigilancia. En efecto, desarrollan las funciones de vigilancia del cumplimiento de la normativa, de investigación y sanción por su incumplimiento, de vigilancia de la transferencia internacional de datos y de promoción de la protección de datos.

*Además, debe afirmarse que, tal como lo estableció la Corte en la Sentencia C-1011 de 2008, **la naturaleza de las facultades atribuidas a la Superintendencia –a través de la Delegatura–, “caen dentro del ámbito de las funciones de policía administrativa que corresponden a esos órganos técnicos adscritos al ejecutivo** (Art. 115 C.P.), en tanto expresión de la potestad de dirección e intervención del Estado en la economía (Art.334), y de intervención reforzada del Gobierno en las actividades financiera, bursátiles y aseguradoras (Art. 335 C.P.)” (destacado fuera de texto).*

La alusión pertinente sobre la función de “impartir instrucciones” de la autoridad de vigilancia y control, contenida en la Sentencia C-1011 de 2008 de la Corte Constitucional, es la siguiente:

*“Para cumplir con esta obligación de protección y garantía de los derechos del sujeto concernido, el legislador estatutario estableció en el artículo 17 que las Superintendencias de Industria y Comercio y Financiera ejercerán la función de vigilancia (...). **Estas funciones de vigilancia consisten, entre otros aspectos, en impartir instrucciones y órdenes sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones previstas por la normatividad estatutaria, relacionadas con la administración de la mencionada información, para lo cual las***





Superintendencia de
Industria y Comercio



Superintendencias fijarán los criterios que faciliten su cumplimiento y señalarán procedimientos para su cabal aplicación. (Destacado fuera de texto).

Por todo lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio de la facultad de "impartir instrucciones sobre las medidas y procedimientos necesarios para la adecuación [a la ley] de las operaciones de los Responsables y Encargados del Tratamiento", conferida por la Ley 1581 de 2012 (artículo 21, literal e), instruye a sus sujetos vigilados, en los siguientes términos:

Instrucciones

1. Los sujetos vigilados que realicen tratamiento de datos personales con fines políticos o electorales deben cumplir integralmente el régimen de protección de datos personales. En consecuencia, deben observar las obligaciones previstas en los artículos 17 y 18 de la Ley 1581 de 2012, identificar los roles bajo los que actúan y adaptar sus prácticas a las demás disposiciones que regulan el tratamiento de datos personales en Colombia.
2. Los Responsables del Tratamiento que realicen tratamiento de datos personales con fines políticos o electorales deberán obtener del titular su autorización libre, previa, expresa e informada para el tratamiento de sus datos personales. En consecuencia, los canales dispuestos para la recolección de datos personales deben incorporar la solicitud de autorización, informando de manera clara, transparente y comprensible las finalidades, usos y tipos de tratamiento que se realizarán.
3. Los canales utilizados para la recolección de información personal y a los que tiene acceso la ciudadanía, tanto físicos como digitales, puntos de contacto o cualquier interfaz utilizada para interactuar con titulares, deben incorporar, de manera visible, clara y fácilmente accesible, la Política de Tratamiento de Datos Personales, los Avisos de Privacidad y los mecanismos de autorización para el Tratamiento de Datos Personales.
4. Los sujetos vigilados que realicen tratamiento de datos personales con fines políticos o electorales deben abstenerse de recolectar, incorporar en una base de datos o analizar datos personales a través de cualquier medio, sin haber obtenido previamente una autorización libre, expresa e informada del titular. En consecuencia, no está permitido agregar a una persona a grupos de mensajería instantánea (como WhatsApp o servicios similares), a listas de distribución, boletines electrónicos o bases de datos de envío masivo, o contactarla utilizando bases de datos adquiridas o suministradas por terceros, o recolectadas mediante herramientas automatizadas de extracción masiva de datos (*web scraping*), sin verificar previamente la existencia y validez de la autorización.



El uso de herramientas proporcionadas por plataformas digitales que permiten cargar bases de datos propias, como listas de correos electrónicos o números telefónicos, para la identificación, segmentación o contacto de usuarios dentro de dichas plataformas constituye tratamiento de datos personales. En todos los casos descritos, el Responsable deberá demostrar que cuenta con la autorización previa, expresa e informada del titular, no solo para la recolección de los datos, sino también para su tratamiento dentro de tales entornos publicitarios.

5. Los sujetos vigilados que realicen tratamiento de datos personales con fines políticos o electorales deben garantizar que el tratamiento de datos personales se realice exclusivamente con fines legítimos, determinados, explícitos e informados al titular. No es legítimo recolectar datos personales para finalidades distintas a las declaradas, utilizar la información de manera desleal u opaca, o informar finalidades engañosas con el propósito de inducir al titular a suministrar sus datos. Por ejemplo, no está incluido como una de las finalidades legítimas la de solicitar información personal bajo la apariencia de trámites o beneficios inexistentes asociados a promesas de campaña.
6. Conforme al artículo 6 de la Ley 1581 de 2012, se encuentra prohibido el tratamiento de datos personales sensibles. No se podrá elaborar perfiles que clasifiquen, evalúen o busquen predecir la ideología política de los titulares, así como cualquier perfilamiento basado en inferencias que permitan revelar dicha condición, incluidas categorías como religión, orientación política u otros datos sensibles definidos por la ley. Esta condición, también se aplica cuando los datos sensibles no se recolectan directamente, sino que se infieren, deducen o predicen a partir de datos que, de manera aislada, no son sensibles.
7. Cuando utilicen datos personales para segmentar, personalizar o dirigir publicidad política, los sujetos vigilados deben, en cumplimiento de los principios de libertad y de transparencia, garantizar que el titular pueda comprender, de forma suficiente, cómo se estructuró el uso de sus datos para la entrega de mensajes políticos.

Para ello, deberán informar de manera clara, visible y fácilmente accesible a través de sus Avisos de Privacidad o Políticas de Tratamiento de Datos, y en lenguaje sencillo, los criterios aplicados para la segmentación, las categorías de datos personales utilizadas, la lógica general empleada para definir los grupos destinatarios, la fuente de los datos, el tipo de segmentación realizada, y si en el proceso se emplearon sistemas de inteligencia artificial.

8. En cumplimiento de los principios de libertad y transparencia, los Responsables deben mantener un registro documental de los criterios de segmentación utilizados en cada campaña digital. Dicho registro debe estar a disposición de esta

Superintendencia y debe coincidir con la información que las plataformas digitales hacen pública en sus bibliotecas de anuncios.

9. Los sujetos vigilados que realicen tratamiento de datos personales con fines políticos o electorales deben abstenerse de generar, utilizar, difundir o promover contenidos sintéticos conocidos como *deepfakes* que involucren datos personales, incluidos imágenes, videos, audios o cualquier otra representación que permita individualizar o identificar a una persona. La creación o el uso de *deepfakes* que suplanten o atribuyan falsamente identidad, actos o manifestaciones a una persona puede constituir el delito de falsedad personal agravado, en los términos del artículo 296 del Código Penal colombiano.
10. Las comunicaciones que realicen los partidos y movimientos políticos a sus miembros y seguidores, tales como boletines informativos o mensajes relativos a sus actividades políticas, deben limitarse estrictamente a dichos destinatarios y dichas finalidades. Estas comunicaciones se encuentran amparadas por la excepción prevista en el artículo 6, literal c) de la Ley 1581 de 2012, que permite el tratamiento de datos sensibles en el curso de actividades legítimas y con las debidas garantías por parte de organizaciones cuya finalidad sea política, siempre que la información se refiera exclusivamente a sus miembros o a personas que mantengan contacto regular por razón de dicha finalidad. En todo caso, estos datos no podrán ser suministrados a terceros sin la autorización previa del titular.

Cordialmente,

CIELO ELAINNE RUSINQUE URREGO
SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Elaboró: Daniel Ospina Celis

Revisó: Juan Carlos Upegui

Aprobó: Alejandro Bustos / Juan Carlos Upegui