

REPÚBLICA DE COLOMBIA



MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RESOLUCIÓN NÚMERO 81372 DE 2021

(13 DICIEMBRE 2021)

“Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se concede el de apelación

Radicación 20-210753

VERSIÓN ÚNICA

EL DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

En ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas por los artículos 19 y 21 de la Ley 1581 de 2012, y los numerales 5 y 9 del artículo 17 del Decreto 4886 de 2011 y

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que mediante Resolución No. 39514 del 28 de junio de 2021, este Despacho respecto de la actuación iniciada contra la **CÁMARA DE COMERCIO DE VILLAVICENCIO** identificada con el Nit. 892.000.102-1 (en adelante la **CÁMARA DE COMERCIO**), resolvió lo siguiente:

*“ARTÍCULO PRIMERO: IMPONER una sanción pecuniaria a la **CÁMARA DE COMERCIO DE VILLAVICENCIO**, identificada con el Nit.892.000.102-1 de **OCHENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS OCHO MIL CUATROCIENTOS PESOS MCTE** (\$83.508.400) equivalentes a **2.300 UVT Unidad de Valor Tributario**, por la vulneración de lo dispuesto en las normas que se relacionan a continuación, respecto de los formularios (i) Asesorías Jurídicas Especializadas, (ii) Competitividad y Proyectos – Coordinación de Gestión Internacional, (iii) Acompañamiento Cultura Digital, (iv) Diseño de Paquetes y Diseño de Experiencias y (v) Módulo PQRS, así:*

- i. El literal b) del artículo 17, en concordancia con el literal c) del artículo 4º y artículo 9º de la Ley 1581 de 2012 y el inciso primero del artículo 2.2.2.25.2.2 del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015*
- ii. El literal c) del artículo 17, en concordancia con el literal b) del artículo 4º, artículo 8º y artículo 12 de la Ley 1581 de 2012 y, el inciso primero del artículo 2.2.2.25.2.2. y artículo 2.2.2.25.2.3. del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR a la **CÁMARA DE COMERCIO DE VILLAVICENCIO**, identificada con el Nit.892.000.102-1 que realice, si no lo ha hecho, las actividades necesarias para subsanar las observaciones que hizo este Despacho respecto al documento que contiene la Política de Tratamiento de la Información relacionadas en el numeral 7 del presente acto administrativo, de conformidad con lo establecido en el literal k) del artículo 17, en concordancia con el inciso 3 del artículo 25 de la Ley 1581 de 2012, y los artículos 2.2.2.25.3.1 y 2.2.2.25.3.6 del Decreto 1074 de 2015”.*

SEGUNDO: Que, la Resolución No. 39514 del 28 de junio de 2021 se notificó de manera electrónica el día 28 de junio de 2021, a la **CÁMARA DE COMERCIO**, según consta en la certificación expedida por la Secretaría General de este Superintendencia, radicada bajo el número 20-210753-30 del 13 de julio de 2021.

TERCERO: Que, dentro del término concedido para el efecto, mediante escrito radicado el 13 de julio de 2021, bajo el número 20-210753-31, la **CÁMARA DE COMERCIO**, a través de su apoderado (en adelante el **RECURRENTE**) interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución No. 39514 del 28 de junio de 2021, en los siguientes términos:

1. DE LA SOLICITUD DE NULIDAD. SÍ HUBO VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO POR AFECTAR EL EJERCICIO AL DERECHO DE CONTRADICCIÓN DE LA CCV AL NO DAR ACCESO A LA ÚNICA PRUEBA QUE SUSTENTÓ LA SANCIÓN

*El Despacho afirma que no hubo violación al debido proceso y dispone que “si bien es cierto, los cargos formulados en la Resolución 77232 del 30 de noviembre de 2020, tuvieron su sustento en los hallazgos encontrados por parte del Grupo de Trabajo de Informática Forense y Seguridad de esta Superintendencia en la mencionada acta, también lo es que en el acto administrativo fueron relacionados cada uno de los aspectos relevantes y que sustentan la formulación de los ya citados cargos, es decir, se puso en conocimiento de la **CÁMARA DE COMERCIO**, los resultados del acta de preservación”.*

Sin embargo, reiterando lo expuesto en el escrito de alegatos de conclusión, el debido proceso es un derecho fundamental que debe ser observado por la administración en el ejercicio de su poder público. Es, además, un principio inherente al Estado de Derecho, que ha sido definido jurisprudencialmente,

*Como una de las garantías más amplias del debido proceso, y como un derecho fundamental autónomo, está el derecho a presentar y controvertir pruebas, que se materializa, entre otros derechos, con **el derecho a la publicidad de la prueba, como garantía que asegura el derecho de contradicción.***

Si bien el Despacho afirmó que "cada uno de los aspectos relevantes y que sustentan la formulación de los ya citados cargos", **a la CCV le asiste el derecho de acceder a la prueba que, como indicó la SIC, son el fundamento esencial de los cargos formulados.** Así, una vez fue conocida la Resolución No. 50087 del 25 de agosto de 2020, se solicitó acceso a las pruebas que fundamentaron la apertura de la investigación, sin que el Despacho revelara su contenido, lo que vulnera el debido proceso y el derecho de contradicción que constitucionalmente le corresponde a la CCV.

Una vez notificada la Resolución No. 77232 de 30 de noviembre de 2020, la CCV reiteró la solicitud para acceder a las pruebas que sustentaron la modificación de la formulación de cargos inicial, sin que la SIC haya dado una respuesta concreta ni haya permitido acceso al material probatorio, vulnerando el derecho de defensa y de contradicción, contemplado como derecho fundamental en la Constitución Política.

A la CCV, en el presente proceso NO se le ha respetado ni garantizado el debido proceso. La grave violación del Despacho impidió que la CCV accediera y conociera el material probatorio que sustentó la formulación de los cargos en contra de la CCV y, si bien fueron relacionados en los actos administrativos, la información allí relacionada está sujeta a la arbitrariedad de la SIC y a su juicio enteramente subjetivo.

Dispone el artículo 29 constitucional que toda persona tiene derecho a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra. Así mismo, el artículo 5 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ("CPACA") que dispone los derechos de las personas ante las autoridades,

(...)

Así las cosas, como investigada, la CCV siempre tuvo derecho a acceder a las pruebas que sirvieron como fundamento para la formulación y modificación de los cargos y es deber de la Administración brindar las garantías y el respeto a los principios fundamentales y constitucionales conexos al debido proceso.

(...)

El Despacho impidió deliberadamente (porque fue informado) a la CCV, como investigada, ejercer en debida forma su derecho a la defensa y a la contradicción de las pruebas que sirven como fundamento para la formulación de cargos, violentando evidentemente su derecho de contradicción y de defensa y vulnerando el principio constitucional al debido proceso.

El Despacho desconoció de manera flagrante el derecho de defensa y de contradicción de la CCV al omitir las etapas procesales establecidas en el CPACA. También omitió correr traslado del Acta de Preservación y dar respuesta a los derechos de petición elevados a través del correo contactenos@sic.gov.co, cuyo término para dar respuesta venció sin que fuera contestado.

A pesar de lo anterior, se dispone, con algo de desvergüenza, en la página 45 de la Resolución que nos ocupa que, en aras de garantizar los derechos de defensa y contradicción, la CCV deberá enviar un correo electrónico a contactenos@sic.gov.co o habeasdata@sic.gov.co, solicitando el acceso al expediente a través de la plataforma servicios en línea, indicando: número de radicado, nombre completo de la persona que va a consultar el expediente, número de identificación y correo electrónico autorizado. Como si esto no se hubiera solicitado anteriormente.

Haciendo un ejercicio de comprensión del escenario en el que se encontraba la CCV, es válido preguntarle al Despacho ¿para qué se dispone de canales de comunicación y de presentación de solicitudes si va a omitir deliberadamente las peticiones elevadas para acceder a las pruebas que fundamentan la formulación y modificación de los cargos imputados? Es violatorio de los derechos de cualquier sujeto procesal en Colombia la negación flagrante a conocer, de manera completa y suficiente las pruebas que dan objeto a investigaciones en su contra, omitiendo, además, solicitudes expresa dentro del mismo proceso.

Estamos de acuerdo con el Despacho en que las actas de preservación tienen como objetivo conservar y resguardar un sitio web o App en un instante determinado, con el fin de ser utilizada como soporte en las investigaciones que sobre vulneración de datos personales realiza la Dirección. Precisamente por esto, configura la prueba principal de procesos de esta naturaleza y debe ser puesta en pleno conocimiento del investigado.

Aun así, omitiendo un deber constitucional y legal, afectando el debido proceso de la CCV y el ejercicio afecta de manera grave a la CCV como entidad de reconocimiento público en el país.

A manera de ejercicio, también nos preguntamos, ¿cuáles son las razones que llevan a que se publique en medios oficiales de la SIC la sanción impuesta, sin que se agote la vía gubernativa? ¿No denota eso que ya hay una decisión tomada y que este recurso simplemente se utilizará como mero trámite legal? ¿No es ya suficiente sanción la afectación reputacional que comunicaciones de esta naturaleza tienen sobre los investigados?

2. SOBRE LA DEFINICIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CÁMARAS DE COMERCIO. EL EJERCICIO DE FUNCIONES PÚBLICAS POR PARTE DE LA CCV COMO PARTICULAR QUE EJERCE FUNCIONES PÚBLICAS POR DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN Y DESARROLLA FUNCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

De conformidad con lo indicado por el Despacho, las funciones públicas desarrolladas por las cámaras de comercio son única y exclusivamente las concernientes a las funciones registrales, afirmando categóricamente que, "si bien es cierto que todas las funciones que desarrollan las cámaras de comercio tienen origen legal o reglamentario, también lo es que, no todas sus actuaciones corresponden al ejercicio de funciones públicas, pues estas se limitan primordialmente a las registrales, que son las que involucran el ejercicio de una función

del estado. El hecho de que una función asignada a las Cámaras de Comercio por la ley o el reglamento no hace que ella tenga la naturaleza de pública."

No obstante, no le asiste razón al Despacho, en el entendido que las funciones públicas ejercidas por las cámaras de comercio no se encuentran limitadas específicamente a la función registral. La Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio -CONFECÁMARAS-, ha manifestado que,

"Las Cámaras de Comercio en Colombia, como delegatarias legales de funciones públicas se constituyen en un modelo de colaboración público – privado a través de las cuales se realizan los fines constitucionales de promoción de la prosperidad general del empresariado, de la libertad de empresa como base del desarrollo nacional, de solidaridad y de participación en la vida económica nacional [4]¹

Lo anterior se encuentra estrechamente relacionado con los fines esenciales del Estado, dentro de los cuales se encuentra el de servir a la comunidad y promover la prosperidad general, mismos que están contemplados en el artículo 2 de la Constitución Política:

"ARTÍCULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo."- *Negrita y subraya nuestra-*

Y en el inciso 3 del artículo 333 de la Constitución Política, el cual dispone:

"**ARTÍCULO 333.** La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

[...]

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial." - *Negrita y subraya nuestra-*

Si bien lo que indica el Despacho es correcto, no es posible afirmar que las funciones relacionadas con el registro mercantil son las únicas funciones públicas ejercidas por las cámaras de comercio. Una de las funciones principales de las cámaras de comercio es la de llevar el registro mercantil, pero no es la única relacionada con el cumplimiento de los fines del Estado, es decir, su función pública y legal va más allá de esto.

Las cámaras de comercio cumplen funciones de política pública direccionadas al impulso y realización de actividades que tiendan a la promoción de la formalización, el fortalecimiento y desarrollo empresarial, la innovación y a la capacitación empresarial, toda vez que son elementos necesarios para el crecimiento económico y el aumento de la competitividad del país.

El Código de Comercio dispone que las cámaras de comercio son instituciones de orden legal con personería jurídica, de lo cual es posible inferir que su origen depende del Estado, aun cuando la naturaleza jurídica de estas entidades sea la de derecho privado.

"En sentido amplio la noción de función pública atañe al conjunto de las actividades que realiza el Estado, a través de los órganos de las ramas del poder público, de los órganos autónomos e independientes, (art. 113) y de las demás entidades o agencias públicas, en orden a alcanzar sus diferentes fines.

En un sentido restringido se habla de función pública, referida al conjunto de principios y reglas que se aplican a quienes tienen vínculo laboral subordinado con los distintos organismos del Estado. Por lo mismo, empleado, funcionario o trabajador es el servicio público que está investido regularmente de una función, que desarrolla dentro del radio de competencia que le asigna la Constitución, la ley o el reglamento (C.P. art. 123).

(...) Es función pública, como dice Maggiore, toda actividad que realice fines propios del estado, aunque la ejerzan personas extrañas a la administración pública." -*Subraya y negrita fuera del texto.*

Como bien se ha indicado, las cámaras de comercio no solo tienen la función de atender las necesidades del gremio de comerciantes, sino que, deben fomentar el desarrollo económico y empresarial del país, son herramientas estratégicas del Estado para cumplir con algunos de los fines esenciales establecidos en la Constitución Política, especialmente los consagrados en el artículo 2, anteriormente referenciado.

Aunado a lo anterior, hay multiplicidad de disposiciones en el ordenamiento colombiano que imponen obligaciones a las cámaras de comercio en relación con el ejercicio de sus funciones (según el artículo 2.2.2.38.1.4. del Decreto 1074 de 2015)

(...)

¹ [4] Recuperado de la página web oficial de CONFECAMARAS – Link: <https://>

La interpretación de las normas en el sentido amplio debe llevarse a cabo entendiendo la finalidad y el espíritu del legislador, esto llevará a comprender que el rol de las cámaras de comercio está directamente ligado con políticas públicas determinadas y definidas por el Estado, siendo así, en sentido amplio, las cámaras de comercio hacen las veces de una entidad pública que, sin lugar a dudas, ejerce sus funciones por disposición legal.

Más allá de consideraciones exegéticas sobre algunas disposiciones normativas, el análisis debe adelantarse en su sentido amplio y teleológico y llevar a preguntarse: ¿cuál es el fin y la razón de ser de las cámaras de comercio? y ¿al servicio de quién están las cámaras de comercio?

Tan importante es el rol de las cámaras de comercio en las políticas públicas del Estado que en el documento Conpes 3956 que dispone la Política de Formalización Empresarial, las cámaras de comercio juegan un rol fundamental. El mismo documento afirma que:

En Colombia, la administración del registro mercantil está a cargo de las cámaras de comercio. La Ley 28 de 1931⁶⁷, luego incorporada al Código de Comercio expedido en 1971, otorga a las cámaras de comercio la operatividad del registro y el derecho a cobrar por dicho servicio. Hoy en día su recaudo financia los costos de administrar el registro y otras 13 funciones de política pública delegadas a las cámaras⁶⁸.

Trayéndolo al análisis del caso concreto, en relación con programas de formación y fortalecimiento empresarial (los formularios estudiados) en el documento se disponen políticas como las siguientes:

Primero, y teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el apoyo del DNP, diseñará e implementará un programa de crecimiento empresarial para la formalización a partir de experiencias exitosas de programas de esta naturaleza. Por ejemplo, los programas de formalización de BID-FOMIN y las cámaras de comercio con enfoque en la formalización como resultado del crecimiento y desarrollo empresarial. Este programa incluirá, entre otras buenas prácticas de experiencias exitosas, una selección rigurosa para identificar las empresas con potencial de crecimiento, asistencia técnica segmentada por actividad económica, apoyo para estructurar estrategias de negocio enfocadas en el mercado y fortalecimiento de las habilidades blandas de sus gerentes, educación financiera y evaluaciones de impacto. El diseño del programa se realizará en el primer semestre de 2019 para que su implementación se realice a partir del segundo semestre de 2019. Además, se propone que, de acuerdo a los resultados de la evaluación de impacto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expanda el alcance del programa en más ciudades del país.

El análisis sobre las funciones de las cámaras de comercio debe llevarse a cabo en un sentido amplio y teleológico, bajo la óptica de la utilitariedad que como entidades camerales brindan para el cumplimiento de los fines del Estado.

De lo anterior, el Despacho debe reconocer que las funciones públicas de las cámaras de comercio van más allá de la función registral, toda vez que las funciones que legalmente le son asignadas, involucran el ejercicio de una función del Estado y el desarrollo y ejecución de políticas públicas determinadas por el mismo Estado.

En un sentido amplio, las cámaras de comercio son uno de los instrumentos mediante el cual el Estado promueve la formalización empresarial, el empleo y el desarrollo económico. **Por lo tanto, la consideración del Despacho de que las funciones públicas de las cámaras de comercio se limitan a las registrales se queda corta, en el sentido que son entidades que materializan una política pública del Estado.**

Así las cosas, la ausencia de solicitud de autorización en los formularios que dieron lugar a la sanción, y la presunta (porque en los formularios y en la página web sí se informaba la finalidad) ausencia de información sobre la finalidad de la recolección y los derechos que le asisten al titular por virtud de la autorización otorgada, se desprenden, en el caso concreto, de la interpretación de una norma en el sentido amplio, que abarca más allá de lo analizado por el Despacho.

Si bien la CCV reconoció expresamente que no (i) no solicitó autorización del titular para el tratamiento de los datos personales y que (ii) no informó la finalidad de la recolección y los derechos que le asisten al titular por virtud de la autorización otorgada, tal acción se debió a la interpretación lógica de las políticas públicas y las normas que disponen las funciones y limitaciones de las cámaras de comercio y las excepciones dispuestas en el artículo 10 de la Ley 1581 de 2012.

De lo anterior concluimos que la omisión de los deberes presuntamente incumplidos se debió a una interpretación jurídica lógica y de buena fe de la norma constitucional y legal y un entendimiento amplio del espectro regulatorio de las cámaras de comercio, por lo tanto, de considerar el Despacho que la CCV transgredió sus deberes como responsable del tratamiento, y como consecuencia amenazó o dañó un interés jurídicamente tutelado por la Ley 1581 de 2012, deberá ponderar, al momento de interponer la sanción, que la actuación de la CCV no se derivó de una actuación negligente o de mala fe, y en sentido amplio no se trata de una violación a las disposiciones de la Ley 1581 de 2012.

Se resalta además que, aun si el Despacho considera que hubo una vulneración de los deberes como responsable del tratamiento por parte de la CCV, deberá considerar que no hubo daño o amenaza al derecho fundamental a la protección de datos personales, toda vez que de todos los formularios que se estudiaron se puede concluir, sin lugar a inequívocos, que se trataba de actividades encaminadas a cumplir con la política pública que el mismo Estado definió para las cámaras de comercio. **En consecuencia, el Despacho deberá revocar la sanción pecuniaria e indicar las medidas tendientes a equilibrar la función cameral, con el alcance de la Ley 1581 de 2012, frente al ejercicio de sus funciones.**

Se reitera, como elemento que debe considerar el Despacho, que la CCV es respetuosa del derecho fundamental a la protección de datos personales y así lo ha demostrado en el curso del proceso que nos ocupa.

3. SOBRE LA CONSIDERACIÓN DEL DEBER DE SOLICITAR Y CONSERVAR LA RESPECTIVA AUTORIZACIÓN OTORGADA POR EL TITULAR E INFORMAR AL TITULAR SOBRE LA FINALIDAD DE LA RECOLECCIÓN Y LOS DERECHOS QUE LE ASISTEN POR VIRTUD DE LA AUTORIZACIÓN OTORGADA. HAY UNA AUSENCIA DE DAÑO O PELIGRO AL INTERÉS JURÍDICAMENTE TUTELADO EN LOS FORMULARIOS OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

Si bien el Despacho consideró que las cámaras de comercio son entidades que no hacen parte de la organización del Estado en ninguno de sus niveles, y que como consecuencia de esa interpretación, no todas las funciones que realizan las cámaras de comercio son de origen legal o corresponden a una función pública, (pues según interpretó el Despacho, la función pública se reduce a la registral), sí desconoció otros elementos esenciales que le hubieran permitido definir si en efecto hubo una vulneración de la CCV a los deberes que le corresponden en calidad de responsable del tratamiento.

A continuación, analizaremos cada uno de los formularios estudiados por la Dirección y evidenciaremos ciertos elementos que nos permiten concluir que no hubo un daño o amenaza al interés jurídicamente tutelado por la Ley 1581 de 2012.

3.1. SOBRE EL DAÑO AL INTERÉS JURÍDICAMENTE TUTELADO DERIVADO DEL DEBER DE SOLICITAR AUTORIZACIÓN

1. SOBRE EL FORMULARIO DE PQRS

Partimos de la base que el formulario de PQRS no debe siquiera ser objeto de análisis en la investigación que nos ocupa. En efecto, no solo es un deber legal atender las peticiones de los ciudadanos y poner a disposición de estos mecanismos para el ejercicio de sus derechos al habeas data, también lo ordena la Circular Única de la SIC en el Título VIII, Capítulo Primero, que impone como deber de las cámaras de comercio lo siguiente:

Las Cámaras de Comercio están en la obligación de implementar los mecanismos electrónicos necesarios para garantizar que los usuarios de los registros públicos que administran puedan realizar los trámites de registro, inscripción de actos y documentos, modificaciones, obtener certificaciones, acceder a la información que reposa en los expedientes y en general que todas las gestiones se puedan adelantar por internet y otras formas electrónicas.

Las Cámaras de Comercio están en la obligación de promover y dar a conocer la utilización de los servicios por internet, garantizando el acceso de todas las personas a los canales virtuales, y establecer herramientas que permitan, sin costo a los usuarios, verificar la identidad de quien realiza el trámite por medios electrónicos.

La prestación de los servicios por internet y otras formas electrónicas y los mecanismos de seguridad y validación que se implementen, no podrán generar costos a los usuarios.

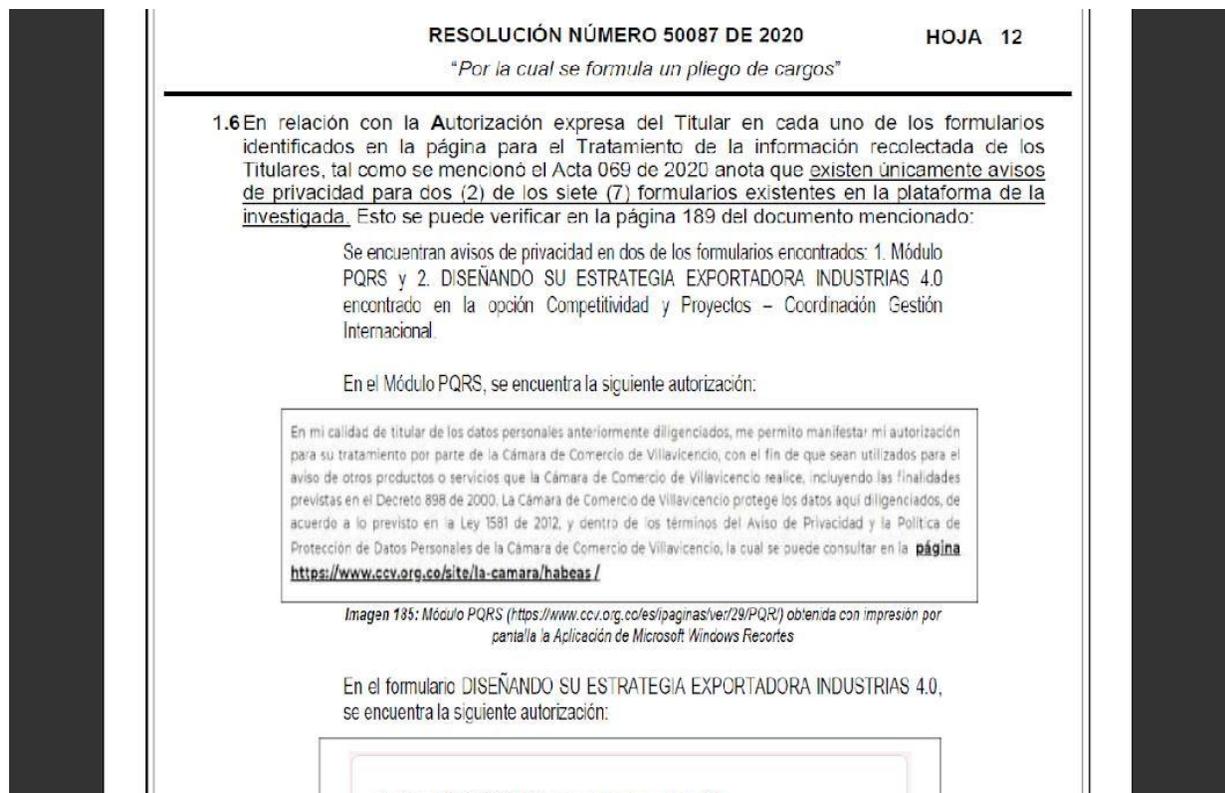
Así mismo, deben adoptar e implementar un sistema de peticiones, quejas y reclamos, que debe comprender como mínimo: Infraestructura física suficiente y recurso humano adecuado cualitativa y cuantitativamente, que permitan la recepción, tramitación y respuesta oportuna, el establecimiento de procedimientos y formatos de presentación, y la adopción de mecanismos de difusión y conocimiento del sistema por parte de los usuarios. Adicionalmente, las Cámaras de Comercio están en la obligación de hacer seguimiento estadístico y cualitativo de este sistema, verificar los resultados y tomar las medidas correctivas que corresponda.

No solo es una obligación la implementación de un sistema de PQRS, también hay una prohibición expresa de negarse a recibir peticiones, recursos o solicitudes de revocatoria directa. Tal y como lo dispone la Circular Única en el Título VIII, numeral 1.3., así:

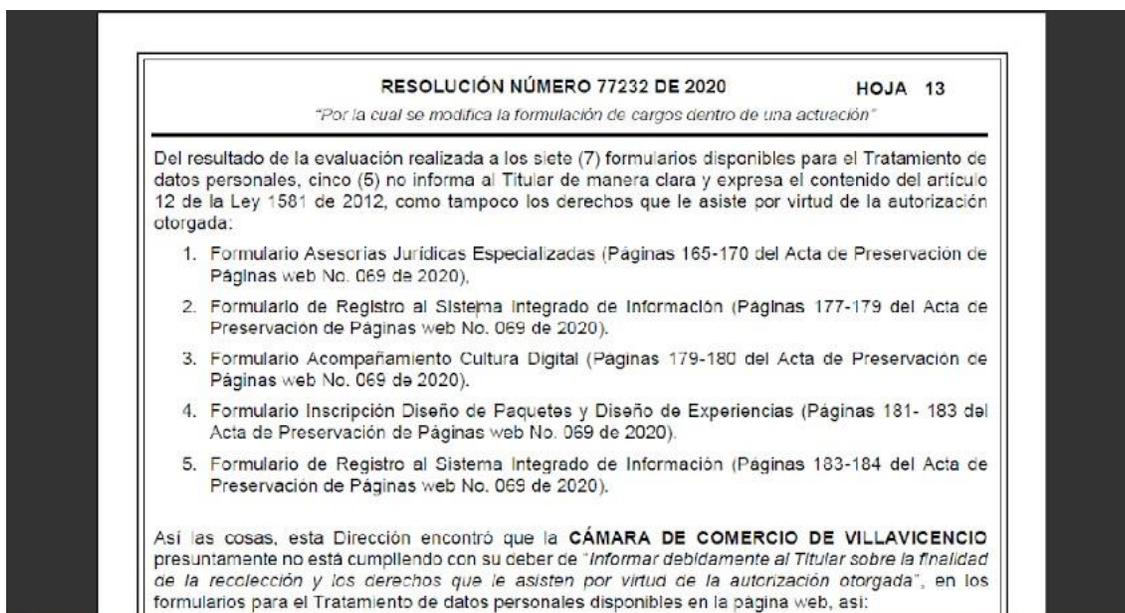
1.3. Prohibiciones a las Cámaras de Comercio

Las Cámaras de Comercio no pueden negarse a recibir peticiones, recursos o solicitudes de revocatoria directa dirigidos a ellas, ni exigir documentos que ya reposen en sus archivos. En caso de requerir algún documento que repose en el archivo de registros de otra Cámara de Comercio, deben solicitarlo a través del RUES y en ningún caso pueden solicitarlo al usuario. Tampoco pueden cobrar tarifas diferentes a las señaladas en la norma legal o reglamentaria, exigir requisitos que la normativa vigente no establezca y no pueden exceder los términos legales para el cumplimiento de sus funciones en materia de registros públicos.

Es importante mencionar que en la Resolución No. 50087 de 2020 el Despacho reconoció expresamente que de los formularios dispuestos en la página web de la CCV, el módulo de PQRS sí contenía la debida autorización, lo cual se puede verificar en la siguiente imagen:



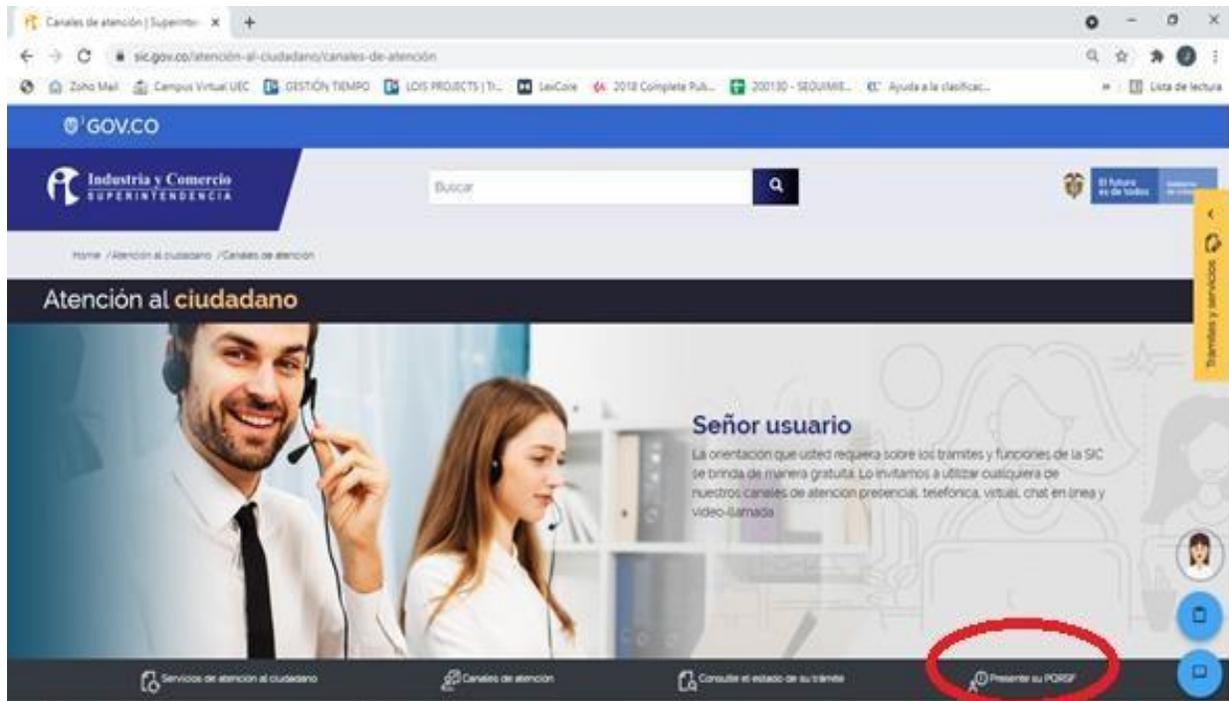
De la misma manera, en la Resolución No. 77232 de 2020, se relaciona que, del estudio realizado por el Despacho, con fundamento en lo dispuesto en el Acta de Preservación, se encontró que cinco (5) de los siete (7) formularios analizados no cumplen con lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012. Sin embargo, allí no se encuentra incluido el formulario del Módulo de PQRS que, como ya se indicó, sí cuenta con la solicitud de autorización para los titulares de la información. Lo anterior se demuestra en la siguiente imagen (ver imagen en la siguiente página):



Así las cosas, no es clara la razón por la cual el Despacho, al momento de evaluar la imposición de las sanciones, tuvo en cuenta un formulario que, desde el inicio de la investigación administrativa, no fue imputado como infractor de los deberes de la Ley 1581 de 2012 y su decreto reglamentario, pero sí fue ponderado para imponer la sanción pecuniaria.

Se resalta, además, que el formulario del Módulo PQRS NO corresponde a una actividad propia de la entidad. Por el contrario, es el medio dispuesto para que el público ejerza su derecho fundamental de petición, así como, para el ejercicio de sus derechos como titulares de datos personales. En efecto, no había obligación de solicitar de los titulares de la información autorización para el tratamiento de datos personales. A manera de ejemplo, el módulo de PQRS de la SIC no solicita autorización para el tratamiento de datos personales, tal y como podrá comprobarlo el Despacho a continuación:

Ingreso a la Sección (ver imagen en siguiente página):



Solicitud de información del solicitante

The screenshot shows the 'Solicitud de información del solicitante' form on the SIC website. The form is titled '1. INFORMACIÓN DEL SOLICITANTE' and includes a question: '¿Desea realizar el trámite como persona anónima?' with radio buttons for 'Si' and 'No'. Below the question, there is a 'Siguiente' button. The form also includes a note: 'Los datos solicitados en este formulario serán tratados para caracterizar a los usuarios de la Entidad y procurar una mejora continua en la atención.'

Si el solicitante no ingresa como persona anónima – Solicitud de información

The screenshot shows the 'Solicitud de información del solicitante' form on the SIC website. The form is titled '1. INFORMACIÓN DEL SOLICITANTE' and includes a question: '¿Desea realizar el trámite como persona anónima?' with radio buttons for 'Si' and 'No'. Below the question, there is a 'Siguiente' button. The form also includes a note: 'Los datos solicitados en este formulario serán tratados para caracterizar a los usuarios de la Entidad y procurar una mejora continua en la atención.'

The form fields include:

- Tipo identificación: CEDULA DE CIUDADANÍA
- Nombres: Primer nombre, Segundo nombre
- Apellidos: Primer apellido, Segundo apellido
- Dirección: Dirección de correspondencia
- Teléfono móvil: Teléfono móvil
- Teléfono fijo: Teléfono fijo
- País: Selección
- Departamento: Selección
- Ciudad: Selección
- Correo electrónico: Correo electrónico
- Información Poblacional: Indique a qué grupo étnico pertenece (Selección)
- ¿Tiene usted alguna condición de discapacidad? (Si/No)
- ¿Requiere atención preferencial? (Si/No)
- ¿Pertenece a algún grupo de interés? (Si/No)

Nótese que no se solicita la autorización del titular en ningún momento durante el proceso de recolección de la información y petición.

Solicitud de aclaración del tipo de comunicación, asunto y descripción de los hechos que motivaron la solicitud

Tenga en cuenta que el presente formulario está diseñado exclusivamente para allegar a la Entidad peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y felicitaciones relacionadas con las funciones, trámites y servicios asignados a la Superintendencia de Industria y Comercio - SIC.

¿Desea consultar sus PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS, SUGERENCIAS, FELICITACIONES Y OTROS? [Aqui](#)

2 TIPOS DE COMUNICACIÓN

2.1 Información de tasas y pagos.
2.2 Tiempos de respuesta a peticiones de información.
2.3 Seleccione el tipo de comunicación, teniendo en cuenta la definición.

Consulta
Toda persona podrá presentar peticiones mediante de las cuales se eleve una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Consulta bases de datos SIC
Toda persona tiene derecho a consultar o conocer la información personal que repose de ella en las bases de datos de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Denuncia por actos de corrupción
Relacionada con posibles actos de corrupción presuntamente cometidos por servidores públicos de la Superintendencia de Industria y Comercio, en el desempeño de sus funciones.

Felicitación
Reconocimiento por la satisfacción hacia la gestión o atención brindada por un funcionario o agente del contact center de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Petición de interés general y particular
Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Queja
Expresión de insatisfacción hacia la conducta o la acción de un servidor o funcionario o un agente del contact center de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Expresión de insatisfacción hacia la conducta o la acción de un servidor o funcionario o un agente del contact center de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Reclamo
Expresión de insatisfacción hacia la prestación de los servicios a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio, ya sea por suspensión injustificada o la prestación deficiente de un servicio.

Solicitud de información
Toda persona tiene derecho a solicitar, acceder y obtener información pública que repose en la Superintendencia de Industria y Comercio; relacionada con hechos, actos o situaciones administrativas, correspondientes a la naturaleza y finalidad de la Entidad.

Sugerencia
Recomendación, observación o consejo referente a la atención o prestación de los servicios a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Reclamo Bases de datos SIC
Se presenta cuando el titular de los datos personales o sus causahabientes que consideran que la información contenida en la base de datos administrada por la Superintendencia de Industria y Comercio, debe ser objeto de corrección, actualización o supresión; o cuando advierten el presunto incumplimiento de cualquiera de los deberes consagrados en la ley 1581 de 2012.

Asunto:
Ingresar el Asunto de su interés

Descripción:
Describa los hechos que motivaron a presentar esta solicitud

Opcional - Adjunte máximo tres (3) documentos como soporte, en el formato pdf y con peso no mayor a 2 megas.

Seleccionar archivo (1) Seleccionar archivo (2)
Seleccionar archivo (3)

Estimado usuario: Recuerde que la información depositada en el presente formulario sirve para mejorar los procesos y el desarrollo de las actividades de la SIC.

[Anterior](#) [Radical](#)

Nótese que no se solicita la autorización del titular en ninguna etapa del proceso.

Cierre del proceso – Se asigna número de radicación

Radicación No. [REDACTED]

[Aceptar](#)

Nótese que, en ninguna etapa del proceso, incluyendo el cierre y entrega de radicación, se solicita autorización del titular.

Las actividades de recepción de peticiones NO requieren la autorización del titular, conforme lo dispone la Ley 1581 de 2012. Por lo tanto, el uso de este formulario no incumple los deberes dispuestos en el literal b) del artículo 17, en concordancia con el literal c) del artículo 4 y artículo 9 de la Ley 1581 de 2012 y el inciso primero del artículo 2.2.2.25.2.2 del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015 y en el literal c) del artículo 17, en concordancia con el literal b) del artículo 4, artículo 8 y artículo 12 de la Ley 1581 de 2012 y, el inciso primero del artículo 2.2.2.25.2.2. y artículo 2.2.2.25.2.3. del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015.

2. SOBRE EL FORMULARIO DE ASESORÍAS JURÍDICAS

Si bien se encontraba dispuesto en la página web, en este formulario no se adelantó el tratamiento de datos personales de personas naturales según se define en la Ley 1581 de 2012. No hay registro alguno en las bases de datos de la CCV que evidencien que se trataron datos personales de personas naturales mediante el formulario de Asesorías Jurídicas Especializadas. Por lo tanto, **no hubo daño al interés jurídicamente tutelado.**

El análisis del formulario debe adelantarse teniendo en cuenta que la información que se solicitaba se enfocaba en obtener información de personas jurídicas (no cobijada por la Ley 1581 de 2012) y/o comerciantes registrados en el registro mercantil (información de carácter público). Este elemento es esencial a la luz de analizar el daño del interés jurídicamente tutelado por la Ley 1581 de 2012 toda vez que:

1. Se solicitaba información de personas jurídicas; y
2. Se solicitaba información de comerciantes registrados, información que es pública y queda dispuesta al público en el RUES y en el registro mercantil.

Vale la pena resaltar que en el encabezado del formulario se informó la FINALIDAD y naturaleza de la información que se solicitaba, el mensaje del encabezado es el siguiente:

"De acuerdo a los permanentes cambios legislativos se hace necesario que nuestros **empresarios matriculados y afiliados** vivan actualizados, para lo cual, la cámara de comercio de Villavicencio **lo invita a fortalecer sus conocimientos en las áreas de su interés**, y así **adquirir una solución razonable a cada una de las situaciones presentadas**" -Negrita y subraya nuestra-

Podrá evidenciarlo el Despacho, a continuación (ver imagen en siguiente página):

ASESORÍAS JURÍDICAS ESPECIALIZADAS

De acuerdo a los permanentes cambios legislativos se hace necesario que nuestros empresarios matriculados y afiliados vivan actualizados, para lo cual la cámara de comercio de Villavicencio lo invita a fortalecer sus conocimientos en las áreas de su interés , y así adquirir una solución razonable a cada una de las situaciones presentadas. Diligencie este formulario con sus datos

* Obligatorio

Dirección de correo electrónico *

Tu dirección de correo electrónico

NOMBRE COMPLETO DEL REPRESENTANTE LEGAL ←

Tu respuesta

NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN Y/O NIT ←

Tu respuesta

NÚMERO DE CELULAR

Tu respuesta

NOMBRE DE LA EMPRESA

Tu respuesta

ASESORÍA DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Protección frente a la propiedad intelectual

Clasificación de la propiedad intelectual

Registro de la propiedad intelectual

Por lo tanto, no hay daño alguno a los intereses tutelados por la Ley 1581 de 2012, toda vez que:

1. NO HAY UNA VULNERACIÓN AL DEBER SOLICITAR LA AUTORIZACIÓN PREVIA Y EXPRESA DEL TITULAR, TODA VEZ QUE SE TRATABA DE INFORMACIÓN DEL REGISTRO PÚBLICO (EN CASO DE COMERCIANTES PERSONAS NATURALES) Y/O PERSONAS JURÍDICAS.
2. NO HAY REGISTRO DE QUE SE HAYA ADELANTADO TRATAMIENTO ALGUNO DE DATOS PERSONALES. EN EL FORMULARIO NO RECOPILO INFORMACIÓN.
3. SÍ SE INFORMÓ LA FINALIDAD PARA LA CUAL SE SOLICITABA INFORMACIÓN.

En conclusión, del mencionado formulario, no se desprende incumplimiento alguno de los deberes dispuestos en la Ley 1581 de 2012. Por ende, no podrá ser objeto de sanción alguna.

3. SOBRE EL FORMULARIO DE ACOMPAÑAMIENTO DE CULTURA DIGITAL

Al momento de la preservación se encontraba dispuesto al público el formulario objeto de estudio. Sin embargo, como elemento de análisis, el Despacho omitió que la información que se solicitaba se trataba de información de personas jurídicas y/o comerciantes registrados en el registro mercantil (información de carácter público). Este elemento es esencial a la luz de analizar el daño del interés jurídicamente tutelado por la Ley 1581 de 2012, toda vez que:

Se solicitaba información de personas jurídicas (ver siguiente imagen); y

Se solicitaba información de comerciantes registrados, información que es pública y queda dispuesta al público, por ejemplo, en el RUES y en el registro mercantil (ver siguiente imagen, tomada del aviso de privacidad del RUES, recuperada de: <https://beneficios.rues.org.co/views/politics/>) (ver imagen en siguiente página).

La Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio - CONFECÁMARAS, se permite informar a todos los interesados que en cumplimiento de nuestra Política de Protección de Datos Personales, los datos personales que recolecta en cumplimiento de las normas legales que regulan el Registro Único Empresarial RUES, son tratados conforme a los principios y deberes definidos en la ley 1581 de 2012 y demás normas que traten y regulen sobre esta materia y son custodiados de manera segura en nuestro sistema de información.

El tratamiento que se les otorga cumple las finalidades previstas en la ley y en la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio. Si en el ejercicio de su función como operador del RUES llegaren a recolectarse datos que puedan considerarse sensibles o especialmente protegidos, se aplicarán medidas de seguridad altas para custodiar dicha información y se restringirá su acceso por terceros no autorizados.

Así mismo se informa que los datos personales que reposan en el RUES pueden ser accedidos por terceros para la oferta de bienes y/o prestación de servicios como parte del ecosistema empresarial que promueven las CAMARAS DE COMERCIO, y/o para ejercer el derecho a informarse (Art. 20 C.P.)

Es importante señalar que el régimen de protección de datos personales (dispuesto en la Ley 1581 de 2012) se predica de las personas naturales y no es aplicable a las personas jurídicas, y que los datos de carácter público, como lo son los del comerciante, pueden ser tratados sin autorización del titular (sin desconocer que se deben cumplir las demás disposiciones de la Ley 1581 de 2012 y sus decretos reglamentarios).

Lo anterior es esencial, a la luz de determinar si a través del formulario en estudio se amenazó o dañó el interés jurídico tutelado por la Ley 1581 de 2012, y permite concluir que no hubo una amenaza o vulneración alguna a la disposición legal, por lo tanto, se debe revocar la sanción.

4. SOBRE EL FORMULARIO DE DISEÑO DE PAQUETES Y DISEÑO DE EXPERIENCIAS

No consideramos que el uso del formulario objeto de estudio haya configurado una amenaza o violación al interés jurídicamente tutelado por la Ley 1581 de 2012 porque:

NO se utilizó como mecanismo para el tratamiento de datos personales en el espectro de protección de la Ley 1581 de 2012, toda vez que solicitaba información referente a personas jurídicas y/o comerciantes cuya información, de carácter público, ya se encuentra en el registro mercantil y en RUES; y

En el caso de comerciantes informales, se reconoce que, debido a la interpretación lógica y de buena fe de las funciones que desarrollan las cámaras de comercio, no se solicitó autorización, sin embargo, no configura esto, un daño al bien jurídicamente tutelado.

5. SOBRE EL FORMULARIO DE COMPETITIVIDAD Y PROYECTOS - COORDINACIÓN DE GESTIÓN INTERNACIONAL

Como parte del análisis de este formulario el Despacho debe considerar lo siguiente:

Si bien estaba dispuesto en la página web al momento de la preservación, no hay registro alguno sobre operaciones de tratamiento de datos personales que se hayan llevado a cabo con el formulario. Es decir, no se vulneró el interés jurídicamente tutelado.

PROCOLOMBIA es una entidad asociada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y orienta su gestión a las políticas lideradas por el mismo Ministerio y a las responsabilidades que les asigna la Presidencia de la República.

Las actividades desarrolladas por PROCOLOMBIA son de carácter público y sus funciones con legalmente asignadas. Es decir, la información solicitada mediante el formulario se requirió por una entidad pública en ejercicio de sus funciones. El formulario tenía como finalidad concretar las labores de fortalecimiento de la estrategia de competitividad y productividad del país desarrollado por PROCOLOMBIA.

No es clara la razón por la cual el Despacho desconoce que en el formulario sí se dispuso un aviso mediante el cual se solicitaba la autorización de los titulares e informaban las finalidades del tratamiento. Tal y como podrá verificarse a continuación (imagen tomada de la Resolución No. 77232 de 2020 "Por la cual se modifica la formulación de cargos dentro de una actuación"):

¿Autoriza a PROCOLOMBIA para el uso de sus datos? *

De conformidad con la expedición de la Ley Estatutaria 1581 de dos mil doce (2012) y el Decreto Reglamentario número 1377 de dos mil trece (2013) al diligenciar este formato usted autoriza a PROCOLOMBIA a utilizar la información que consigna a continuación para efectos de la inscripción para el Programa de Capacitación. Queda entendido que el tratamiento de esta información se limitará a fines previamente establecidos por PROCOLOMBIA, la cual tiene como finalidad enviarle información relacionada y/o en conexión con encuestas de opinión, estadísticas, eventos, páginas web, ofertas de nuestros productos o cualquier otra información relacionada con nuestros servicios.

SI

NO

Enviar

Nunca envíes contraseñas a través de Formularios de Google.

Este contenido no ha sido creado ni aprobado por Google. [Notificar uso inadecuado](#) · [Términos del Servicio](#) · [Política de Privacidad](#)

Google Formularios

En conclusión, en relación con el formulario estudiado: (a) no hubo, ni recolección, ni operación alguna de tratamiento de datos personales mediante el formulario (NO SE AMENAZÓ NI HUBO DAÑO AL INTERÉS JURÍDICO TUTELADO); (b) fue dispuesto por PROCOLOMBIA en ejercicio de sus funciones legalmente asignadas; y (c) sí contenía la solicitud de autorización y se informaban las finalidades del tratamiento, por lo tanto, no hubo amenaza ni daño al interés jurídico tutelado por la Ley 1581 de 2021 y no hay lugar a sanción alguna que se desprenda sobre este formulario.

SOBRE EL DEBER DE INFORMAR AL TITULAR SOBRE LA FINALIDAD DE LA RECOLECCIÓN Y LOS DERECHOS QUE LE ASISTEN POR VIRTUD DE LA AUTORIZACIÓN OTORGADA

De conformidad con lo que se manifestó, tanto en el escrito de descargos, como en el escrito de alegatos de conclusión presentados en el marco del presente proceso administrativo, reiteramos que el estudio del Acta de Preservación (a la que no tuvimos acceso y de la cual que conocemos únicamente la información que sobre esta se incluyó en las resoluciones de apertura de cargos) NO evidencia el análisis de la página web como una unidad de información o un solo cuerpo informativo.

El análisis de la SIC debe considerar que la página web es un cuerpo único de información que cumple entre otras, las funciones de:

Informar las finalidades del tratamiento de los datos personales que trata la CCV y los derechos que les asisten a los titulares; y

Disponer de medios para que los titulares ejerzan sus derechos.

Ese cuerpo unificado de información incluye la Política de Tratamiento de Datos Personales, avisos de privacidad, y, como elemento esencial del sistema, los medios para que los titulares ejerzan sus derechos. La página web hace parte del sistema de protección de datos personales que desde el año 2013 ha venido implementando la CCV progresivamente y funciona como medio de información en el que se informa de manera clara el tratamiento de datos personales que adelanta como entidad cameral, las finalidades del tratamiento y cuáles son los derechos que les asisten como titulares de esa información personal; situaciones que no fueron consideradas por el Despacho a la hora de imponer la sanción pecuniaria que aquí se recurre.

No obstante lo anterior, el Despacho debió tener en cuenta que razonablemente el formulario dispone de manera muy clara la finalidad para la cual se solicita la información. Cada formulario se encontraba articulado en la página web de tal manera que quien ingresara contara con conocimiento claro sobre la finalidad para la cual se solicitaba información. Es decir, quien ingresara al formulario previamente debió pasar por un filtro que requería de una acción positiva de ingreso, conociendo la razón de ser del formulario y de la información que en estos se solicitaba.

Relacionándolo con palabras del actual Superintendente Delegado para la Protección de Datos Personales, el simple hecho de ingresar al formulario permite concluir que había una razón sensata, justa y prudente y que el ingreso a la sección del formulario ya implicaba un conocimiento sobre la finalidad y su razón de ser.

En los formularios objeto de estudio sí se informaron las finalidades para las cuales se estaban recolectando y tratando datos personales, aun cuando los datos recolectados correspondieran (como ya se dijo) principalmente a datos de personas jurídicas y/o comerciantes. Lo anterior, se puede evidenciar de la siguiente manera:

SOBRE EL FORMULARIO DEL MÓDULO DE PQRS

Reiterando lo indicado en el numeral uno del acápite anterior, es de señalar que el formulario de PQRS no debe siquiera ser objeto de análisis en la investigación que nos ocupa. Lo anterior teniendo en cuenta que este formulario no corresponde a una actividad propia de la entidad. Por el contrario, es el medio dispuesto para que el público ejerza su derecho fundamental de petición, así como, para el ejercicio de sus derechos como titulares de datos personales.

No obstante lo anterior, una vez los usuarios ingresan al módulo de PQRS, se informa que los trámites que se hacen a través de las plataformas dispuestas allí tienen como fin permitir que los usuarios de la página web puedan interponer sus consultas, quejas, reclamos y solicitudes PQRS.

SOBRE EL FORMULARIO DE ASESORÍAS JURÍDICAS

De igual manera, al poner a disposición de los usuarios el formulario de asesorías jurídicas, se informa que la finalidad del mismo es brindar orientación en diferentes temas, tales como, protección frente a la propiedad intelectual, clasificación de la propiedad intelectual, registro de la propiedad intelectual, entre otros. Lo anterior, puede evidenciarse en la siguiente imagen:

Formulario Asesorías Jurídicas

ASESORÍAS JURÍDICAS ESPECIALIZADAS

De acuerdo a los permanentes cambios legislativos se hace necesario que nuestros empresarios matriculados y afiliados vivan actualizados, para lo cual la cámara de comercio de Villavicencio lo invita a fortalecer sus conocimientos en las áreas de su interés, y así adquirir una solución razonable a cada una de las situaciones presentadas. Diligencie este formulario con sus datos

*Obligatorio

Dirección de correo electrónico *

Tu dirección de correo electrónico

Así, no es admisible la posición del Despacho, toda vez que en el formulario que nos ocupa, si se le informa al titular de los datos recolectados la finalidad del tratamiento y la recolección.

SOBRE EL FORMULARIO DE ACOMPAÑAMIENTO DE CULTURA DIGITAL

Como ya se mencionó, al poner a disposición de los usuarios de la página web los diferentes formularios, los mismos tienen la finalidad de permitir la inscripción de los interesados en participar en los eventos ofrecidos y programados por la CCV. En el presente caso, el formulario tenía como finalidad permitir la inscripción al proceso de formación de cultura digital y de esa manera se informó, como puede evidenciarse en la imagen a continuación (ver imagen en siguiente página):

INSCRIPCIÓN ACOMPAÑAMIENTO CULTURA DIGITAL

INSCRIPCIÓN PROCESO FORMATIVO EN CULTURA DIGITAL - CARTILLA 1

*Obligatorio

Dirección de correo electrónico *

Tu dirección de correo electrónico:

RAZÓN SOCIAL *

Tu respuesta:

NOMBRE Y APELLIDOS (SI ES INFORMAL O EMPRENDEDOR)

Así, el Despacho omitió realizar un análisis integral de la página web y de los filtros y secciones que llevaban a los formularios, así como la información que se disponía en estos.

SOBRE EL FORMULARIO DE DISEÑO DE PAQUETES Y DISEÑO DE EXPERIENCIAS

Como ya se mencionó, al poner a disposición de los usuarios de la página web los diferentes formularios, los mismos tienen la finalidad de permitir la inscripción de los interesados en participar en los eventos ofrecidos y programados por la CCV. En el presente caso, el formulario tenía como finalidad permitir la inscripción al proceso de diseño de paquetes y diseño de experiencias de esa manera se informó, como puede evidenciarse en la imagen a continuación (ver imagen en siguiente página):

CÁMARA DE COMERCIO DE VILLAVICENCIO
Construyendo Región

INSCRIPCIÓN Diseño de paquetes y Diseño de Experiencias

Asesoría a los empresarios de Turismo y Cultura en Paquetes Turísticos y Experiencias

*Obligatorio

Dirección de correo electrónico *

Tu dirección de correo electrónico:

TIPO DE PARTICIPANTE *

EMPRESARIO

EMPRENDEDOR

FUNCIONARIO DE INSTITUCIÓN

Así las cosas, como puede evidenciarse, dentro de cada uno de los formularios dispuestos en la página web se informa a los usuarios de la finalidad de la recolección y del uso de la información se encuentra dirigida única y exclusivamente a realizar la inscripción de los interesados a los eventos y capacitaciones ofrecidos por la CCV.

6. SOBRE LA POTESTAD SANCIONATORIA DE LA SIC Y LA PROPORCIONALIDAD DE LA SANCIÓN. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO Y ESTUDIO DE CULPABILIDAD – CASO CONCRETO

Los principios de proporcionalidad y razonabilidad deberán ser considerados por el Despacho para determinar la severidad de las sanciones que impone. Jacques Petit e Irit Milkes, en su artículo La proporcionalidad de las sanciones administrativas, han manifestado que:

*"[E]l principio de proporcionalidad significa, en primer lugar, que la autoridad pública competente para establecer sanciones administrativas (legislador o autoridad en ejercicio de un poder reglamentario) debe prever sanciones proporcionales. **Este principio significa que la autoridad administrativa competente para imponer las sanciones establecidas por la ley o el reglamento debe imponer una sanción proporcional a la falta o infracción efectivamente cometida.**"^[5] - Negrita y subraya nuestra-*

La Corte Constitucional en Sentencia C-160 del 29 de abril de 1998, ha sostenido que para la imposición de sanciones se debe tener en cuenta la proporcionalidad al daño causado, y que en caso en que no exista daño no puede haber sanción. Veamos lo que ha dicho esa Corporación en la mencionada sentencia:

"No todo error en la información suministrada puede dar lugar a las sanciones previstas en el artículo 651 del Estatuto Tributario. Por tanto, las sanciones que imponga la administración por el incumplimiento de este deber deben ser proporcionales al daño que se genere. Si no existió daño, no puede haber sanción." -Negrita y subraya nuestra-

Además, es importante señalar que en caso de una posible sanción se debe tener en cuenta el principio de proporcionalidad mediante el cual la sanción administrativa impuesta debe corresponder a la gravedad de la falta cometida. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que:

"[L]a jurisprudencia ha exigido que la sanción sea razonable y proporcional "a efectos de evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición. En cuanto al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria administrativa, éste exige que tanto la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a los fines de la norma."

De igual manera la Honorable Corte Constitucional en su sentencia C-022 -96, estipula el fin de aplicabilidad del principio de proporcionalidad, manifestando que:

"El principio de proporcionalidad busca que la medida no sólo tenga fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo." -Negrita y subraya nuestra-

En ese sentido, la autoridad deberá ejercer su potestad sancionatoria en forma razonable y proporcionada, de modo que logre el equilibrio entre la sanción y la finalidad que la norma establece, así como, la proporcionalidad entre el presunto hecho constitutivo de infracción y la sanción. La Corte Constitucional en Sentencia C-125 de 2003 dispuso que:

*"(...) En cuanto al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria administrativa, éste exige **que tanto la falta descrita, como la sanción correspondiente a las mismas que resulten adecuadas a los fines de la norma, esto es, a la realización de los principios que gobiernan la función pública.** Respecto de la sanción administrativa, la proporcionalidad implica también que ella no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad"*
-Negrita y subraya nuestra-

Conforme con lo anterior, el Despacho debió: (i) analizar la dimensión del daño o peligro a los intereses jurídicos tutelados y (ii) el posible beneficio económico, para, de esa manera, considerar otras circunstancias concurrentes de graduación, como: (a) la capacidad económica del investigado; (b) la reiteración de la infracción; (c) la colaboración para esclarecer los hechos investigados; y (d) la información financiera como los ingresos operacionales y el patrimonio para determinar la gravedad de la sanción que se impondrá por las presuntas infracciones cometidas por la CCV.

Aun cuando el Despacho relacionó lo solicitado por el suscrito tanto en el escrito de descargos como en el de alegatos de conclusión, en relación con la capacidad económica y los estados financieros de la CCV, al momento de imponer la sanción no tuvo en cuenta estos criterios.

En virtud de lo anterior, le solicitamos al Despacho reconsiderar su decisión de imponer una sanción que puede generar daños irreversibles en las finanzas actuales de la CCV porque desconoce su estado financiero actual reiterando que, de los recursos de las cámaras de comercio, son aquellos ingresos privados, lo que pueden ser utilizados para el pago de multas. Así las cosas, el análisis del Despacho se debió adelantar sobre aquellos ingresos denominados "ingresos privados".

Estudio de culpabilidad de la conducta presuntamente desplegada por la CCV

Es necesario reiterar lo mencionado por esta defensa a lo largo del proceso que nos ocupa, señalando que es necesario que se haga un estudio minucioso respecto de la oportuna aplicación de una sanción administrativa; es decir, es importante determinar si la conducta en la que incurrió la CCV fue lo suficientemente lesiva para ameritar la imposición de una sanción pecuniaria como la impuesta a través de la Resolución No. 39514 de 28 de junio de

² [5] Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6048/8011#toc>

2021. Para determinar lo anterior, era necesario que el Despacho hiciera un estudio concienzudo de los siguientes elementos:

- **Conducta típica:** debe estar contenida dentro de las leyes reguladoras de las presuntas infracciones cometidas.
- **Conducta antijurídica:** debe generar un daño a un determinado bien jurídico, al desconocer o vulnerar cualquier norma jurídica, entendiéndose que la conducta va en contra de cualquier disposición legal. En este sentido, debe estudiarse desde dos puntos de vista: (i) formal: el cual se evidencia con la constatación de la vulneración a una norma jurídica; y (ii) material: haciendo referencia a la lesión que se produce con la vulneración.

Al respecto, es importante reiterar que la conducta de la CCV no ha vulnerado los intereses jurídicos tutelados por la Ley 1581 de 2012, teniendo en cuenta las razones expuestas en el presente recurso. Se señala, además, que la CCV ha implementado el programa de protección de datos personales y es consciente de que debe propender por garantizar los derechos de los titulares de la información, razón por la que ha dispuesto medidas para realizarlo.

- **Conducta culpable:** no solo debe ser una conducta tipificada en el ordenamiento y haber existido una lesión a un bien jurídico, sino que también es necesario que la acción deba ser imputable. Así, es necesario que el Despacho realice un juicio de reprochabilidad.

La conducta de la CCV carece de los elementos de antijuridicidad, toda vez que no generó un daño antijurídico a la Administración, ni al bien jurídico tutelado debido a las razones expuestas en este recurso y que esta defensa ha manifestado a los largo del proceso. Se reitera, frente a los formularios estudiados que:

1. El de PQRS debe ser excluido de cualquier análisis frente al presunto incumplimiento de los deberes presuntamente incumplidos por la CCV.
2. El de Asesorías Jurídicas Especializadas no registró información alguna que pudiese poner en peligro el interés jurídico tutelado. Tampoco amenazó el interés jurídico toda vez que estaba dirigido a personas jurídicas o comerciantes registrados en el registro mercantil.
3. El de Competitividad y Proyectos – Coordinación de Gestión Internacional: a) estaba dirigido a personas jurídicas o comerciantes registrados en el registro mercantil; b) se dispuso en ejercicio de las funciones legalmente asignadas a PROCOLOMBIA; y c) sí disponía con la solicitud de autorización al titular y se informaban las finalidades del tratamiento.
4. El de Acompañamiento Cultura Digital, solicitaba información de personas jurídicas o comerciantes registrados en el registro mercantil.
5. El de Diseño de Paquetes y Diseño de Experiencias, solicitaba información de personas jurídicas o comerciantes registrados en el registro mercantil.

Graduación de la sanción pecuniaria impuesta por la SIC

Ahora bien, respecto de la aplicación de la sanción, es importante reiterar que las actuaciones del Despacho tienen que estar sujetas al principio de proporcionalidad que orienta el derecho administrativo sancionador. Así, la autoridad administrativa debe ejercer su potestad sancionatoria en forma razonable y proporcionada, de modo que logre el equilibrio entre la sanción y la finalidad de la norma que establezca, así como la proporcionalidad entre el hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.

En este sentido, es de reiterar que el principio de proporcionalidad exige que tanto la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulte adecuada a los fines de la norma, esto es, la realización de los principios que gobiernan la función pública. Al respecto, el artículo 3 del CPACA dispone que:

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

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

Así mismo, la proporcionalidad implica también que la sanción no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad. Así, es necesario tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 44 de la precitada norma, el cual establece que:

“ARTÍCULO 44. DECISIONES DISCRECIONALES. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, **debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.**” -Subraya y negrita nuestra-

De esta forma, para la correcta adecuación de los hechos y la sanción aplicable el Despacho no solo debe analizar la dimensión del daño o peligro a los intereses jurídicos tutelados, así como el posible beneficio económico, sino que también debe tener en cuenta otras circunstancias concurrentes de graduación, tales como la capacidad económica del investigado, la reiteración de la infracción y la colaboración del investigado para esclarecer los hechos investigados. Al respecto, la doctrina ha manifestado que:

“En el desarrollo doctrinario del principio de proporcionalidad es posible determinar unos aspectos básicos, por ejemplo en sus elementos que entendidos en sentido amplio o genérico, se integra o

compone de tres elementos o como dice la doctrina "subprincipios", a saber: a) el de utilidad o adecuación. b) el de la necesidad o indispensabilidad. c) el de proporcionalidad en sentido estricto. **Cada uno de los subprincipios enunciados y que integra el principio de proporcionalidad requiere un análisis concreto al momento de su aplicación y que exige un enjuiciamiento de la sanción administrativa a imponer desde varios puntos de vista.**

En primer lugar la sanción administrativa que se cuestiona ha de ser idónea en relación con el fin que se persigue, esto es, **"se requiere que al menos la medida facilite o tienda a la consecución del objetivo propuesto (es lo que la doctrina llama juicio de necesidad)"**

En segundo lugar, la medida o sanción (administrativa) ha de ser necesaria, o la más moderada entre todos los medios coercitivos con que dispone la Administración, no solo en el sentido de que ha de comprobarse si la acción disciplinaria o sancionatoria se justifica en razón del fin que se persigue, sino además **constatar que "la medida o sanción es imprescindible, porque no hay otra más suave o moderada para tal propósito** (la doctrina lo denomina juicio de indispensabilidad) y en tercer lugar, la sanción ha de ser proporcionada, esto es, **ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios y ventajas que perjuicios sobre los bienes o derechos en conflicto**"[6]³ -Negrita y subraya nuestra-

Así pues, en relación con el monto de la sanción impuesta, considera el suscrito que el Despacho no sólo NO realizó un análisis teniendo en cuenta los subprincipios componentes del principio de proporcionalidad, expuestos anteriormente, sino que tampoco tuvo en cuenta la unidad del programa de protección de datos personales que tiene dispuesto la CCV para los titulares ni la difícil situación presentada en virtud de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para afrontar la crisis derivada de la pandemia por el Covid-19, que han afectado fuertemente la situación económica del país y, especialmente a la CCV.

Si bien es cierto la sanción tiene como finalidad reprimir una conducta contraria a derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado, también es cierto que la CCV nunca ha actuado de mala fe, ha actuado proactivamente para cumplir con sus deberes como responsable del tratamiento de los datos personales y que la imposición de una sanción pecuniaria tiene implicaciones nefastas en la recuperación económica después de las crisis ocasionadas por el Covid-19, que impactará no solo a la CCV si no al desarrollo empresarial de la región. En ese orden de ideas, asumir una sanción en este momento de crisis y más aún cuando el actuar de la CCV no obedeció a conductas deliberadas, ni se realizaron desconociendo sus obligaciones como responsable del tratamiento causaría para la CCV un perjuicio irremediable, como quiera que dicha sanción generaría un gran impacto negativo en las finanzas de la entidad. Aunado al ya impacto reputacional negativo derivado de la apresurada publicación en medios de la sanción, sin que se agotara siquiera la vía gubernativa.

De igual forma, ruego al Despacho tener en cuenta que la CCV nunca ha mostrado resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de vigilancia de la Superintendencia de Industria y Comercio en su función de velar por el cumplimiento de la legislación en materia de protección de datos personales. Además, justamente dentro del artículo 21 de la Ley 1581 de 2012, se establece un deber de ponderación frente a la clase de la sanción a imponer, que debe considerar los criterios allí señalados. Al respecto, la doctrina indica que,

"(...) la graduación de la sanción es una actividad que reúne elementos reglados y discrecionales sujeta al control judicial, para comprobar si la motivación se ajusta a los principios de objetividad, racionalidad e interdicción de la arbitrariedad"[7]⁴

Por este motivo, en atención al literal b) del artículo 21 de la Ley 1581 de 2012, la CCV estará en la disposición inmediata de dar cumplimiento a las medidas que se llegaren a ordenar que sean necesarias para hacer efectivo el derecho de a la protección de datos personales para este caso en concreto. Es así como, solicito al Despacho revocar las sanciones impuestas, y en su lugar, si aún considera que hay aspectos por mejorar emitir órdenes para la implementación de medidas que considere necesarias para el mejoramiento del sistema de la CCV.

(iv) Naturaleza jurídica de los ingresos percibidos por la CCV

Finalmente, es importante señalar que las cámaras de comercio son entidades sin ánimo de lucro, en las cuales dentro del presupuesto se pueden encontrar dos tipos de recursos: (i) los recursos públicos, que son los derivados del pago de las tasas y costos por concepto de los servicios del registro mercantil y demás funciones públicas ejercidas por las cámaras de comercio; y (ii) los recursos privados, que son aquellos que tienen como origen las demás actividades y funciones misionales de dichas entidades. Al respecto, el capítulo 43 del Decreto 1074 de 2015 dispone que:

"Artículo 2.2.2.43.3. **Presupuesto Anual. Las Cámaras de Comercio prepararán y aprobarán un presupuesto anual de ingresos y gastos en el que se incluirán en forma discriminada los imputables a la actividad registral.** Si de dicho presupuesto resultare un remanente, las juntas directivas de las Cámaras de Comercio establecerán su destinación, bien sea para atender gastos corrientes o de inversión, de conformidad con lo dispuesto en el presente capítulo. En caso de que los gastos de inversión hubieren de realizarse a lo largo de varios ejercicios, deberán constituirse en los presupuestos anuales las reservas que correspondan.

Artículo 2.2.2.43.2. Separación Contable. En el sistema de información contable de las Cámaras de Comercio **se deberán registrar en forma separada los ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimonio de carácter público, de cualesquiera otros que provengan de fuentes privadas.** Para estos fines, se atenderán las instrucciones que impartan las autoridades competentes." (Negrita y subrayado fuera de texto)

En el mismo sentido, el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012 dispone que:

³ [6] Meléndez E. LA PROPORCIONALIDAD DE LA SANCIÓN EN EL DERECHO DISCIPLINARIO. 2017

⁴ [7] Laverde, Juan Manuel, *Manual de procedimiento administrativo sancionatorio*, Segunda edición, Ed. Legis Editores S.A. 2018 (pag. 150)

"Artículo 182. **De la tasa contributiva a favor de las Cámaras de Comercio. Los ingresos a favor de las Cámaras de Comercio por el ejercicio de las funciones registrales**, actualmente incorporadas e integradas en el Registro Único Empresarial y Social - Rues, son los previstos por las leyes vigentes.

Su naturaleza es la de tasas, generadas por la función pública registral a cargo de quien solicita el registro previsto como obligatorio por la ley, y de carácter contributivo por **cuanto tiene por objeto financiero solidariamente, además del registro individual solicitado, todas las demás funciones de interés general atribuidas por la ley y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con fundamento en el numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio.**

Los ingresos provenientes de las funciones de registro, junto con los bienes adquiridos con el producto de su recaudo, continuarán destinándose a la operación y administración de tales registros y al cumplimiento de las demás funciones atribuidas por la ley y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional, con fundamento en el numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio." (Subrayado y negrita fuera de texto)

En otras palabras, el dinero recaudado en virtud de la función registral de las cámaras de comercio tiene como único fin el establecido legalmente, de conformidad con los artículos previamente citados, por lo que el único rubro con que la CCV cuenta para cumplir con el pago de sanciones pecuniarias, se encuentra limitado a los ingresos de naturaleza privada de la entidad.

Así las cosas, teniendo en cuenta la difícil situación por la que el país se encuentra atravesando, por cuenta de las medidas desplegadas por el Gobierno Nacional con el fin de mitigar los efectos de la pandemia del Covid-19, la CCV no cuenta con ingresos suficientes que le permitan asumir una sanción pecuniaria. El comportamiento histórico evidencia la grave crisis por la que pasa la entidad, tal y como podrá comprobarlo en el siguiente cuadro:



Solo en el año 2020 se recaudó el 57% del recaudo proyectado sobre los ingresos privados, mientras que, en el año 2021, la proyección es aún menos optimista.

Vale la pena resaltar que los recursos percibidos por la CCV son invertidos en programas de mejoramiento del tejido empresarial de la región y en actividades de desarrollo empresarial que impactan positivamente a la comunidad. Estos, no son recursos que son invertidos por las directivas en actividades de ocio o intereses personales si no en el desarrollo de las políticas públicas que el Estado ha asignado a las cámaras de comercio.

SOBRE EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD DEMOSTRADA (ACCOUNTABILITY)

El Despacho sí debe valorar la implementación del programa integral de protección de datos personales que progresivamente ha implementado la CCV como elemento de atenuación de la sanción pecuniaria impuesta.

Dispone el Despacho en la Resolución No. 39514 de 2021 que es obligación de las entidades, públicas o privadas, "implementar acciones de diversa naturaleza para garantizar el correcto cumplimiento de los deberes que imponen las regulaciones sobre tratamiento de datos personales [...] exige que los responsables y encargados del tratamiento adopten medidas apropiadas, efectivas y verificables que le permitan evidenciar la observancia de las normas sobre la materia.". Y afirma que la implementación de medidas efectivas para la protección de los datos personales fue realizada con posterioridad al inicio de la presente investigación administrativa.

Es importante traer a colación que para que las autoridades administrativas puedan imponer una sanción derivada de una infracción cometida, es necesario que la decisión de imponer la misma derive de un análisis profundo y concienzudo de las pruebas que reposan en el expediente, que le permitan tomar una decisión ajustada a derecho. Al respecto, Juan Manuel Laverde ha manifestado que:

"[...] la decisión tiene que estar acompañada de una intensa valoración probatoria por parte de la autoridad administrativa competente. No se está en presencia de una actividad discrecional de la Administración ni de un sistema de íntima convicción, sino de una ajustada a la realidad fáctica de la actuación;
[...]"

No pueden desconocerse de forma arbitraria las pruebas legal y oportunamente allegadas al expediente administrativo y, como es obvio, la valoración que se haga de ellas en sede administrativa está sujeta a control jurisdiccional de lo contencioso administrativo"8 (Subrayado y negrita fuera de texto)

En otras palabras, es necesario el Despacho hubiera hecho análisis de las pruebas allegadas al expediente, de manera concienzuda y completa, determinando que, en efecto, la CCV tenía medidas para la protección de datos personales ANTERIORES al inicio de la investigación administrativa que tuvo como resultado la imposición de la sanción. En este sentido, el Despacho estaba en la obligación de tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 2.2.2.25.6.2 del Decreto 1074 de 2015, que dispone:

"[...] la verificación de la existencia de medidas y políticas específicas para el manejo adecuado de los datos personales que administra un responsable será tenida en cuenta al momento de evaluar la imposición de sanciones por violación a los deberes y obligaciones establecidos en la ley (...)"

Sin embargo, como bien lo reconoció el Despacho en la consideración octava de la Resolución No. 39514 de 28 de junio de 2021, no tuvo en cuenta este criterio para la graduación de la sanción, imponiendo así una multa excesiva para la CCV, desconociendo que desde al año 2013 la CCV se encuentra en un proceso de implementación y seguimiento de las medidas adecuadas y pertinentes para dar cumplimiento al régimen de protección de datos personales y en la aplicación e interiorización del principio de responsabilidad demostrada en la cultura de la organización. Del análisis del artículo 2.2.2.25.6.2 del Decreto 1074 de 2015, frente a las medidas efectivas y apropiadas que se han implementado, se concluye que:

1. Existe de una estructura administrativa proporcional a la estructura y tamaño empresarial de la CCV que ha venido adoptando e implementando políticas consistentes con la Ley 1581 de 2012 y el Decreto 1074 de 2015.
2. La CCV ha adoptado mecanismos internos para poner en práctica estas políticas incluyendo herramientas de implementación, entrenamiento y programas de educación.
3. La CCV ha adoptado procesos para la atención y respuesta a consultas, peticiones y reclamos de los titulares, con respecto a cualquier aspecto del tratamiento, tal y como se ha probado reiteradamente en el presente proceso.

Conforme con lo anterior, no puede desconocer la Dirección que Sí hay medidas y políticas específicas para el manejo adecuado de los datos personales que administra la CCV, por lo tanto, tenerlos en cuenta para evaluar la imposición de sanciones. Se enuncian, entre otros, los siguientes:

1. Desde el año 2018 implementó un aviso de privacidad general, como se demostró en el escrito de descargos (Anexo No. 2 del escrito de descargos).
2. Desde el año 2018 se implementó Aviso de Privacidad de ingreso a instalaciones, como se demostró en el escrito de descargos (Anexo No. 3 del escrito de descargos).
3. Desde el año 2018 se implementó Cartel de Videovigilancia, como se demostró en el escrito de descargos (Anexo No. 4 del escrito de descargos).
4. Desde el año 2018 se implementó Documento de seguridad, como se demostró en el escrito de descargos (Anexo No. 5 del escrito de descargos).
5. Desde el año 2018 se implementó el Modelo de Autorregulación Jurídica para la Protección de Datos Personales, como se demostró en el escrito de descargos (Anexo No. 6 del escrito de descargos).
6. Desde el año 2018 se implementó la Cláusula de Aviso de Privacidad Hojas de Vida, como se demostró en el escrito de descargos (Anexo No. 7 del escrito de descargos).
7. Desde el año 2018 se implementaron formatos para que los titulares ejercieran su derecho de revocar la autorización. No solo esto, incluso, en el momento en que se adelantó la preservación de la página web y desde tiempo antes, la CCV ya había implementado sistemas de PQRS para que los titulares ejercieran sus derechos al habeas data, siendo este el elemento principal de la Ley 1581 de 2012 (tal y como se demostró en el Anexo No. 8 del escrito de descargos).
8. Desde el año 2018 se implementaron formatos para que los titulares ejercieran su derecho de suprimir la autorización. No solo esto, incluso, en el momento en que se adelantó la preservación de la página web y desde tiempo antes, la CCV ya había implementado sistemas de PQRS para que los titulares ejercieran sus derechos al habeas data, siendo este el elemento principal de la Ley 1581 de 2012 (tal y como se demostró en el Anexo No. 9 del escrito de descargos).
9. Desde el año 2018 se implementaron formatos para que los titulares ejercieran su derecho de acceso. No solo esto, incluso, en el momento en que se adelantó la preservación de la página web y desde tiempo antes, la CCV ya había implementado sistemas de PQRS para que los titulares ejercieran sus derechos al habeas data, siendo este el elemento principal de la Ley 1581 de 2012 (tal y como se demostró en el Anexo No. 10 del escrito de descargos).
10. Desde el año 2018 se implementaron formatos para que los titulares ejercieran su derecho de rectificación o actualización. No solo esto, incluso, en el momento en que se adelantó la preservación de la página web y desde tiempo antes, la CCV ya había implementado sistemas de PQRS para que los titulares ejercieran sus derechos al habeas data, siendo este el elemento principal de la Ley 1581 de 2012 (tal y como se demostró en el Anexo No. 11 del escrito de descargos).

11. Desde el año 2018 se implementaron formatos para la autorización de datos personales por parte de los directivos de la CCV (tal y como se demostró en el Anexo No. 12 del escrito de descargos).

El Despacho debe considerar las medidas y políticas implementadas por la CCV para evaluar la imposición de sanciones, toda vez que la CCV si dispone de elementos y material que permite garantizar un adecuado tratamiento de protección de datos personales de las personas naturales, situación que fue presentada como evidencia probatoria y allegada con el escrito de descargos.

CONCLUSIÓN SOBRE LAS CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Hechos jurídicamente relevantes

Se vulneró el debido proceso y se impidió el ejercicio pleno del derecho de contradicción de la CCV al no entregar el Acta de Preservación

Se afirmó en la Resolución que recurrimos que no hubo violación al debido proceso. Sin embargo, no le asiste razón al Despacho teniendo en cuenta que, a pesar de las múltiples solicitudes elevadas durante el proceso, no se le permitió a la CCV conocer en su totalidad el Acta de Preservación y pronunciarse de manera integral sobre los hallazgos del Grupo de Trabajo de Informática Forense y Seguridad.

La misma Dirección reconoce que el Acta de Preservación fundamentó la formulación y modificación de los cargos que dieron origen a la presente actuación administrativa y reconoce, igualmente, que NO se le dio a la CCV acceso total a la prueba. Esto dejó a la CCV en una evidente posición de desventaja en el marco del proceso.

La actuación de la Dirección sí violentó los principios de buena fe, transparencia y publicidad, así como los derechos de contradicción y de defensa, mismos que se encuentran contemplados como principios y derechos fundamentales en la Constitución Política. Si la SIC encontró elementos suficientes para adelantar la investigación que nos ocupa debió trasladar a la CCV el Acta de Preservación como la prueba principal que sustentó la apertura del pliego de cargos en su contra. Traslado que NO fue llevado a cabo por la SIC, ni aun, existiendo solicitud expresa presentada por esta defensa desde el día diez (10) de septiembre de 2020.

La CCV si cumplió con el principio de responsabilidad demostrada desde antes del inicio de la investigación que nos ocupa

En la Resolución No. 39514 del 28 de junio de 2021 el Despacho desconoce que la CCV sí ha implementado medidas concretas para implementar mejoras progresivas para la protección de datos personales, por lo tanto, para determinar el alcance de la sanción deberá considerar la responsabilidad demostrada de la CCV.

La aplicabilidad del principio de responsabilidad demostrada se debe medir a partir del compromiso de la CCV en implementar medidas que incrementen los estándares de protección que garanticen el adecuado tratamiento de datos personales en sus procesos como cámara de comercio, compromiso que, como se reiteró en este escrito, no sólo es anterior al inicio de la investigación, si no que ha continuado como política institucional de la CCV.

El Despacho manifestó que no tendría en cuenta la causal de atenuación dispuesta en el artículo 2.2.2.25.6.1. del Decreto 1074 de 2015 porque, según el análisis realizado, si bien la entidad realizó la implementación de medidas efectivas para la protección de los datos personales, ésta sólo tuvo ocurrencia cuando la presente actuación administrativa ya había iniciado⁹. Sin embargo, es evidente que la SIC no adelantó un análisis detallado de las pruebas aportadas a lo largo del proceso.

Para que las autoridades administrativas impongan sanciones derivadas de una infracción, es necesario que la decisión de imponer la misma derive de un análisis profundo y concienzudo de las pruebas que reposan en el expediente que le permitan tomar una decisión ajustada a derecho. En el caso concreto, el reconocimiento de la responsabilidad demostrada para la CCV es un elemento esencial para evaluar y ponderar la imposición de una sanción, toda vez que es un criterio para la atenuación de la sanción y para determinar la gravedad de la presunta conducta que configura un incumplimiento de la Ley 1581 de 2012.

Era necesario que el Despacho hubiera hecho análisis de las pruebas allegadas al expediente, de manera meticulosa y completa, determinando que, en efecto, la CCV progresivamente ha implementado medidas para la protección de datos personales desde antes del inicio de la investigación administrativa que aquí se recurre.

Hay una ausencia de daño al interés jurídicamente tutelado por la Ley 1581 de 2012. La sanción es desproporcionada por error en el análisis de la dimensión del daño o peligro a los intereses jurídicos tutelados por la Ley 1581 de 2012

Como quedó demostrado en el escrito de descargos y en el presente recurso, NO hubo daño al interés jurídicamente tutelado por la ley. Toda vez que, de los formularios estudiados por el Despacho, y que sustentaron la consideración de que la CCV incumplió sus deberes como responsable del tratamiento, se puede concluir que:

En relación con los formularios de Asesorías Jurídicas Especializadas y Competitividad y Proyectos – Coordinación de Gestión Internacional. No se recopiló ni adelantó tratamiento alguno sobre datos personales.

En los formularios en los que hubo captación de información se trató exclusivamente de información de personas jurídicas y/o de comerciantes (la cual, es información de carácter público, dispuesta, por ejemplo, en el Registro Único Empresarial y Social ("RUES").

En el caso del formulario del Módulo PQRS, este NO corresponde a una actividad propia de la entidad. Por el contrario, es el medio dispuesto para que la ciudadanía ejerza su derecho fundamental de petición, así como,

para el ejercicio de sus derechos como titulares de datos personales. En efecto, no había obligación de solicitar de los titulares de la información autorización para el tratamiento de datos personales.

Nos pronunciaremos a continuación sobre cada uno de los formularios objeto de la investigación y que sustentaron la sanción pecuniaria impuesta por la Dirección.

Formulario de Asesorías Jurídicas Especializadas

Sobre el cual la CCV no adelantó operación alguna de tratamiento de datos personales de personas naturales. No hay registro evidencia alguna sobre recolección o cualquier otra operación de tratamiento de datos personales que se haya adelantado a través del formulario.

Formulario de Competitividad y Proyectos Coordinación de Gestión Internacional

Se trató de un formulario que SÍ contenía la solicitud de autorización dispuesta a los titulares y que informaba las finalidades del tratamiento. Vale la pena resaltar que se trató de un evento adelantado por PROCOLOMBIA en cumplimiento de sus funciones legalmente asignadas. Por lo tanto, no era necesario solicitar la autorización del titular.

Formulario de Acompañamiento Cultura Digital

A través de este formulario se recolectaron datos de personas jurídicas y/o sus representantes y/o de comerciantes, correspondiente a datos que son considerados como datos públicos.

Formulario de Diseño de Paquetes y Diseño de Experiencias

A través de este formulario se recolectaron datos de personas jurídicas y/o sus representantes y/o de comerciantes, correspondiente a datos que son considerados como datos públicos.

Formulario de PQRS

El estudio del formulario de PQRS debe ser excluido de todo análisis relacionado con el cumplimiento de los deberes dispuestos en el literal b) del artículo 17, en concordancia con el literal c) del artículo 4 y artículo 9 de la Ley 1581 de 2012 y el inciso primero del artículo 2.2.2.25.2.2 del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015 y el literal c) del artículo 17, en concordancia con el literal b) del artículo 4, artículo 8 y artículo 12 de la Ley 1581 de 2012 y, el inciso primero del artículo 2.2.2.25.2.2. y artículo 2.2.2.25.2.3. del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015.

Es un deber legal de las cámaras de comercio implementar y adoptar un sistema de peticiones, quejas y reclamos y una obligación promover y dar a conocer la utilización de los servicios por internet, garantizando el acceso a todas las personas a los canales virtuales. El formulario de PQRS es el medio dispuesto para que la ciudadanía ejerza su derecho fundamental de petición, así como, para el ejercicio de sus derechos como titulares de datos personales. Ningún análisis sobre el cumplimiento de los deberes de la CCV en relación con los cargos imputados a la CCV debe incluir el formulario de PQRS, toda vez que, además de ser un deber legal, es una orden impuesta por la misma SIC en la Circular Única, Título VIII, Capítulo Primero.

De los formularios que fueron preservados en la presente investigación, no puede predicarse una amenaza o daño a los intereses jurídicamente tutelados por la Ley 1581 de 2012, teniendo en cuenta que la naturaleza de la información captada por los formularios: (a) se sale de la órbita de la Ley 1581 de 2012 toda vez que se trata de información de personas jurídicas; y (b) en el caso de comerciantes personas naturales, se trata de información de carácter público incluida en el registro mercantil.

NO HAY PROPORCIONALIDAD EN LA SANCIÓN - Se viola el principio de proporcionalidad en la imposición de la sanción pecuniaria

La sanción pecuniaria impuesta desconoce todo criterio de proporcionalidad. En efecto, no solo desconoce las características especiales que rigen la contabilidad de las cámaras de comercio, incluidas en la misma Circular Única de la SIC, sino que, de manera desproporcionada y sin aplicar criterios de razonabilidad alguno, impone una sanción sin haber adelantado un análisis profundo de las características propias de la CCV como cámara de comercio y el alcance de las conductas que presuntamente implicaron el incumplimiento de los deberes de sus deberes como responsable del tratamiento.

Conclusión General

Todo lo anterior debe ser considerado por el Despacho para revocar la sanción, imponer órdenes si lo considera necesario o, en su defecto, reducir la sanción, teniendo en cuenta que la CCV es una entidad comprometida con el tratamiento de los datos personales y ha venido, progresivamente, implementado mejoras para el cumplimiento normativo y el adecuado tratamiento de los datos personales.

Así las cosas, aun cuando considere el Despacho que en efecto hubo una vulneración de la CCV de sus deberes como responsable del tratamiento, le solicitamos tener en cuenta que, actualmente, como entidad comprometida con el tratamiento de datos personales, la CCV se encuentra en proceso de mejora de su programa de tratamiento de datos personales en seguimiento estricto de las recomendaciones de la SIC en la Guía Para la Implementación del Principio de Responsabilidad Demostrada (Accountability).

La sanción impuesta en primera instancia resulta severa, considerando que la omisión del deber NO se desprende de una conducta negligente o de mala fe, si no de la interpretación de normas y disposiciones legales de manera lógica y bajo preceptos de buena fe.

Entendiendo que las sanciones son una consecuencia negativa impuesta por la SIC como máxima autoridad en materia de protección de datos personales en Colombia, no encontramos proporcionalidad en la sanción pecuniaria impuesta toda vez que la CCV ya venía implementando medidas para proteger el derecho fundamental a la protección de datos personales.

CONCLUSIONES

1. La SIC se encuentra en la facultad de revocar un acto administrativo cuando el mismo vulnera derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, como lo es el debido proceso. En el caso concreto, es evidente que hubo una flagrante vulneración a los derechos constitucionales de contradicción y de defensa de la CCV, teniendo en cuenta que, aun cuando se reiteró la solicitud de acceso al Acta de Preservación, el Despacho no la dio a conocer en el marco del proceso. En efecto, al negarse a dar acceso a las pruebas que fundamentan la decisión tomada, se transgreden los principios de buena fe, transparencia y publicidad, así como garantías constitucionales.
2. Las cámaras de comercio son herramientas que el Estado dispuso con el objetivo de lograr cumplir con los fines esenciales dispuestos en la Constitución Política. Así, las actividades de las cámaras de comercio, a pesar de ser de naturaleza privada, no obedecen al mero capricho de sus directivos, sino que deben estar ajustadas a las funciones establecidas e impuestas por el Estado y las políticas públicas que el mismo Estado define. Lo anterior teniendo en cuenta que la cámara de comercio contribuye a la organización y al crecimiento empresarial.
3. La actuación de la CCV no generó daño alguno al interés jurídicamente tutelado.
4. El Despacho no tuvo en cuenta los principios de proporcionalidad y de razonabilidad para imponer la sanción, toda vez que se debieron analizar factores como (i) la dimensión del daño o peligro a los intereses jurídicos tutelados; y (ii) el posible beneficio económico, para, de esa manera, considerar otras circunstancias concurrentes de graduación, como: (a) la capacidad económica del investigado; (b) la reiteración de la infracción; (c) la colaboración para esclarecer los hechos investigados; y (d) la información financiera para determinar la gravedad de la sanción.
5. En cuanto al estudio de la culpabilidad, no le asiste razón al Despacho, teniendo en cuenta que la conducta de la CCV carece de antijuridicidad, toda vez que no generó un daño antijurídico a la Administración, ni al bien jurídico tutelado.
6. La graduación de la sanción pecuniaria debe ser proporcional al daño generado. Si bien es cierto la sanción tiene como finalidad reprimir una conducta contraria a derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado, también es cierto que la CCV nunca ha actuado de mala fe ni actuado con la intención de omitir sus deberes como responsable del tratamiento de los datos personales.
7. Las cámaras de comercio son entidades sin ánimo de lucro, en cuyo presupuesto se pueden encontrar dos tipos de recursos: (i) los recursos públicos, que son los derivados del pago de las tasas y costos por concepto de los servicios del registro mercantil y demás funciones públicas ejercidas por las cámaras de comercio; y (ii) los recursos privados, que son aquellos que tienen como origen las demás actividades y funciones misionales de dichas entidades. Por disposición legal, los recursos públicos tienen un objeto determinado y no pueden ser utilizados para fines diferentes. En este sentido, la sanción pecuniaria impuesta debe asumirse única y exclusivamente con los recursos privados recibidos por la CCV, mismos que se han visto muy afectados por la situación de crisis generada por las medidas asumidas por el Gobierno Nacional con el objetivo de mitigar los efectos generados por la pandemia del Covid-19.
8. Se equivoca el Despacho al no dar cabida a la responsabilidad demostrada de la CCV en materia de protección de datos personales por considerar que presuntamente la CCV implementó medidas efectivas para la protección de datos personales cuando ya había iniciado la actuación administrativa. Por el contrario, progresivamente la CCV ha implementado medidas desde antes del inicio de la investigación. En este sentido, sí era necesario que la SIC tuviera en cuenta el criterio de atenuación contemplado en el parágrafo del artículo 2.2.2.25.6.2 del Decreto 1074 de 2015.

CUARTO: Que, previa verificación del cumplimiento de los requisitos contemplados en el artículo 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede este Despacho a estudiar los argumentos expuestos en el recurso de reposición.

1. DE LA PRESUNTA VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO.

Como lo estableció este Despacho en el acto administrativo que revisa, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 21 de la Ley 1581 de 2012, esta Superintendencia, tiene como función la de iniciar **de oficio** o a petición de parte las investigaciones que considere pertinentes en contra de los Responsables o Encargados del tratamiento de datos personales, así una vez establecido el incumplimiento de las disposiciones establecidas en la citada ley, podrá adoptar las medidas necesarias o imponer las sanciones si a ello hubiese lugar.

El fundamento fáctico que dio origen a la presente actuación administrativa se encuentra en el Acta de Preservación No. 069 del 16 de julio de 2020, documento en el cual se preservó la página web de la **CÁMARA DE COMERCIO**, relacionando una serie de formularios que se encontraban dispuestos para la realización de diferentes actividades, y en los cuales se solicitaba datos personales de los titulares que quisieran participar en éstas.

Como se indicó, dicha preservación tiene como objetivo conservar y resguardar un sitio web en un instante de tiempo determinando, conservación que se realizó con las capturas de pantalla del sitio inspeccionado, que sólo comporta un procedimiento técnico más no jurídico, se informa, por ejemplo, los formularios que estaban disponibles realizando una breve descripción de su contenido.

Conforme a lo anterior, cuando se formularon los cargos a la **CAMARA DE COMERCIO**, el análisis jurídico relacionado con el incumplimiento de las normas de protección de datos personales se realizó en el citado acto administrativo trayendo únicamente las imágenes de los formularios para dar sustento precisamente a ese análisis que llevó a esta Dirección a formular los cargos y posteriormente la imposición de la sanción correspondiente. En este orden de ideas, contrario a lo afirmado por parte del **RECURRENTE**, su representada tuvo conocimiento sobre cuáles formularios en los que se solicitaban datos personales habían sido conservados y analizados, teniendo la oportunidad procesal para presentar sus argumentos defensivos tal y como lo ha venido realizando a lo largo de la presente actuación administrativa.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 79⁵ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, mediante Resolución No. 56005 del 31 de agosto de 2021, este Despacho decretó una prueba de oficio, consistente en dar acceso al expediente digital correspondiente a la presente actuación administrativa, con el fin de que la **CÁMARA DE COMERCIO** revisara el Acta de Preservación No. 069 del 13 de julio de 2020, y realizara observaciones si así lo consideraba.

Efectivamente, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, conforme a los principios que rigen la actuación administrativa, garantiza en cada una de sus etapas el debido proceso, otorgando a la administración la oportunidad decretar pruebas de oficio y al administrado de solicitar la práctica de éstas, todo con el único fin de tomar la decisión que en derecho corresponda. Situación que no va en contravía de las garantías establecidas, tan es así, que la finalidad de los recursos es dar la posibilidad a la misma administración la revisión de sus propios actos y de sus decisiones y si para ello se requiere la práctica de una prueba puede hacerlo.

Respecto de la finalidad de los recursos dentro de una actuación administrativa, la doctrina⁶ ha indicado:

"Permitir que quien expidió un acto administrativo revise a instancia de parte interesada la conformidad del acto con el ordenamiento jurídico que le es aplicable, de modo que pueda aclarar, modificar o revocar dicho acto si es del caso. Se da así una autotutela jurídica que busca facilitarle al emisor del acto a su superior, enmendar o corregir los errores o desaciertos de hecho o de derecho que pudieron afectarlo en el momento de su formación o nacimiento a la vida jurídica, y de esta manera evitarle al Estado, en lo posible, procesos judiciales por causa del mismo acto. De esta forma es un privilegio en favor suyo, por cuanto los actos o decisiones administrativas que requieren el agotamiento de esta etapa no pueden ser impugnadas judicialmente sin el cumplimiento de este presupuesto [2]⁷.

Bajo las anteriores premisas, concluye el Despacho que en la presente actuación no hubo violación al debido proceso como lo alega el **RECURRENTE** en su escrito, desde el inicio de la presente actuación administrativa con la formulación de cargos fueron puestos en conocimiento de la **CAMARA DE COMERCIO**, el análisis jurídico que en materia de datos personales se realizó a cada uno de los formularios que tenía dispuestos en su página web.

2. DEFINICIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CÁMARAS DE COMERCIO.

Indicó el **RECURRENTE**, lo siguiente:

⁵ **ARTÍCULO 79. TRÁMITE DE LOS RECURSOS Y PRUEBAS.** Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.

Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.

Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.

En el acto que decreta la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio.

⁶ BERROCAL Guerrero, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Librería Ediciones del Profesional Ltda. 2014

⁷ [2] Tales aspectos están reconocidos en la Sentencia C- 339 de 1996, cuando indica: "permitir a la Administración la corrección de sus propios actos mediante su modificación, aclaración o revocatoria y, a los administrados la garantía de sus derechos por aquella, sin tener que acudir a la instancia judicial. Existe además la necesidad del agotamiento de la vía gubernativa, como un requisito previo, establecido por la ley, para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, lo que implica, nada menos, que su debido agotamiento es un requisito indispensable para el ejercicio, en los casos de ley, del derecho fundamental al libre acceso a la justicia. La razón de la exigencia legal del agotamiento señalado, es la de que la administración revise los reparos que se le formulen a su actuación, aunque de que conozca de ellos quién tiene la competencia para juzgarlos a fin de que pueda enmendarlos

"Si bien lo que indica el Despacho es correcto, no es posible afirmar que las funciones relacionadas con el registro mercantil son las únicas funciones públicas ejercidas por las cámaras de comercio. Una de las funciones principales de las cámaras de comercio es la de llevar el registro mercantil, pero no es la única relacionada con el cumplimiento de los fines del Estado, es decir, su función pública y legal va más allá de esto.

Las cámaras de comercio cumplen funciones de política pública direccionadas al impulso y realización de actividades que tiendan a la promoción de la formalización, el fortalecimiento y desarrollo empresarial, la innovación y a la capacitación empresarial, toda vez que son elementos necesarios para el crecimiento económico y el aumento de la competitividad del país.

El Código de Comercio dispone que las cámaras de comercio son instituciones de orden legal con personería jurídica, de lo cual es posible inferir que su origen depende del Estado, aun cuando la naturaleza jurídica de estas entidades sea la de derecho privado".

(...)

De lo anterior, el Despacho debe reconocer que las funciones públicas de las cámaras de comercio van más allá de la función registral, toda vez que las funciones que legalmente le son asignadas, involucran el ejercicio de una función del Estado y el desarrollo y ejecución de políticas públicas determinadas por el mismo Estado.

*En un sentido amplio, las cámaras de comercio son uno de los instrumentos mediante el cual el Estado promueve la formalización empresarial, el empleo y el desarrollo económico. **Por lo tanto, la consideración del Despacho de que las funciones públicas de las cámaras de comercio se limitan a las registrales se queda corta, en el sentido que son entidades que materializan una política pública del Estado.***

En el acto administrativo que se revisa, este Despacho realizó un breve pronunciamiento respecto de la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio, con el fin de determinar si le era aplicable la excepción que establece el literal a) del artículo 10 de la Ley 1581 de 2012, para la recolección de la autorización que debe otorgar el titular para el tratamiento de sus datos personales.

Es así, como se estableció conforme al estudio de las normas legales y de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, que las Cámaras de Comercio son entidades de carácter privado que cumplen funciones administrativas a partir de la descentralización por colaboración, sin embargo, la única función pública que realiza es la registral, concepto sobre el cual este Despacho se mantiene, indicándole al **RECURRENTE** que no se trata de una interpretación acomodada a la expedición del acto administrativo que impuso la sanción.

Aunque todas las funciones que desarrollan las cámaras de comercio tienen origen en la ley o en actos del Gobierno, no todas las actuaciones corresponden al ejercicio de funciones públicas, pues estas se limitan exclusivamente a las registrales, que son las que involucran el ejercicio de una potestad estatal. El hecho de que una determinada función, facultad o competencia les sea asignada a las cámaras de comercio por la ley no hace que ella sea calificable como "pública", pues esta calificación solo puede asignarse al ejercicio de potestades propias del Estado, de acuerdo con la Sentencia C-037 de 2003.

Sobre la naturaleza jurídica de las cámaras de comercio la Doctrina⁸ ha manifestado, lo siguiente:

"En Colombia la discusión sobre la clasificación que se examina se ha desarrollado particularmente en los últimos tiempos alrededor de la naturaleza jurídica de las cámaras de comercio. Suscitada con ocasión del Código de Comercio de 1971, en que se propuso calificarlas como establecimientos públicos, el estatuto las denominó "instituciones de orden legal". La intervención gubernamental en su creación, su dirección, sus recursos y su control han generado duradas al respecto, además de las funciones públicas vinculadas al registro mercantil (art. 26 C de Co.).

En Francia se les suele dar el calificativo de "establecimientos públicos corporativos"; en España se les coloca con los colegios profesionales dentro de una tercera categoría de personas públicas corporativas que tiene asidero legal. En Colombia la persistencia de la doble clasificación de personas jurídicas y la reglamentación del comercio nos ha permitido denominarlas entidades gremiales de derecho privado sujetas a las modalidades especiales de la ley,

La Corte Constitucional, en sentencia C-144 del 20 de abril de 1993, se refirió a su naturaleza "corporativa, gremial y privada"; les rechazó la condición de entidades públicas, pero reconoció el carácter de función de la organización y administración del registro mercantil. (...) La naturaleza jurídica de las cámaras de comercio fue reiterada por la Corte Constitucional al declarar constitucional la atribución de funciones administrativas a estas entidades para llevar el registro de proponentes para la contratación pública, establecida en el artículo 22 de la Ley 80 de 1993. El fenómeno fue calificado en el Fallo C-166 de 1995 de descentralización por colaboración; en él se advirtió también la posibilidad de que ante entidades privadas se adelanten procedimientos administrativos y la aplicación de normas de este carácter en dichas actuaciones".

⁸ VIDAL Perdomo, Jaime. MOLINA Betancur, Jaime. Derecho Administrativo. Editorial Legis. Decimoquinta Edición 2019

Efectivamente, tal y como se indicó en el acto administrativo que se revisa, el hecho que las Cámaras de Comercio realicen por disposición legal ciertas funciones de carácter administrativo no quiere decir que su naturaleza privada cambie o se confunda con una de carácter público⁹, sobre este punto en particular, vale la pena nuevamente traer a colación la sentencia C-135 del 17 de marzo de 2016, veamos:

"El artículo 210 de la Constitución señala que los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley, por lo cual además, están sometidos en su desarrollo a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, sin que ello implique una mutación en la naturaleza de la institución a la que se le atribuye la función, ya que por el contrario conserva inalterada su condición de sujeto privado sometido al régimen del derecho privado en lo atinente a la organización y al desarrollo de las actividades relacionadas con su específica finalidad. En efecto, las personas jurídicas cuando son investidas de la facultad de ejercer funciones administrativas, participan de la naturaleza administrativa en cuanto toca con el ejercicio de esas funciones, en cuyo desempeño ocupan la posición de autoridad estatal con las prerrogativas del poder público, siendo una de ellas el estar sometidas a la disciplina del derecho público y concretamente a la responsabilidad que éste impone. Ello brinda garantías para el resto de los asociados y justifica la operación de controles especiales ubicados en cabeza de la administración pública.

Respecto de las funciones que cumplen las Cámaras de Comercio, la ya citada sentencia C- 135 de 2016 sostuvo:

"En cuanto a las funciones que les compete ejercer a tales instituciones, por virtud de la asignación que les hizo el legislador extraordinario en el artículo 86 del Código de Comercio, les corresponde primordialmente llevar el registro mercantil y certificar sobre los actos y documentos inscritos en él. Además, leyes posteriores les han asignado otras funciones como llevar el registro único de proponentes, el registro de entidades privadas sin ánimo de lucro, y de forma más reciente el Decreto Ley 019 de 2012 (Ley Anti trámites) les otorgó la administración de cinco nuevos registros: el registro nacional de turismo, el registro de todas las entidades de la economía solidaria, el registro de veedurías ciudadanas, el registro nacional de vendedores de juegos de suerte y azar, y el registro de entidades privadas extranjeras sin ánimo de lucro. Tales registros integrados y que administran las Cámaras de Comercio se conocen como Registro Único Empresarial y Social (RUE). Así mismo, como lo ha reconocido esta Corte, según previsiones de orden legal, las Cámaras de Comercio desarrollan funciones especiales en el marco de lo previsto en el artículo 116 Superior, relacionadas con el carácter judicial como son las que se cumplen a través de los centros de conciliación y arbitraje que aquellas se encargan de organizar y desde los cuales transitoriamente se realiza el servicio de administrar justicia".

Así las cosas, no es del resorte de esta Superintendencia dar un sentido amplio o restringido a la aplicación de las normas y los diferentes pronunciamientos jurisprudenciales, frente a la naturaleza jurídica y las funciones que cumplen las cámaras de comercio, tal y como lo sugiere el **RECURRENTE**, razón por la cual respecto de los formularios analizados en la formulación de cargos que dio origen a la presente actuación administrativa, no le es aplicable la excepción establecida en el literal a) del artículo 10 de la Ley 1581 de 2012.

3. DEL DEBER DE SOLICITAR Y CONSERVAR LA RESPECTIVA AUTORIZACIÓN OTORGADA POR EL TITULAR.

Sobre este aspecto en particular, y de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Constitución Política, esta Superintendencia ha insistido en que todas las personas en desarrollo de sus derechos a la autodeterminación informática y el principio de libertad son quienes de forma expresa deben autorizar que la información que sobre ellos sea recaudada pueda ser incluida en una base de datos.

Bajo este contexto, el legislador le impuso a los Responsables del Tratamiento de datos personales la obligación de "solicitar y conservar, en las condiciones previstas de la ley, copia de la respectiva autorización otorgada por el Titular"; deber consagrado en el literal b) del artículo 17 de la Ley 1581 de 2012.

La citada norma debe ser analizada en conjunto con lo establecido en el artículo 9 de la misma Ley, la cual establece que cuando haya lugar al tratamiento de datos personales, se requiere que el titular de la información otorgue de manera previa e informada la respectiva autorización, en concordancia

⁹ La Corte Constitucional mediante Sentencia C-144 del 20 de abril de 1993, manifestó: "Las Cámaras de Comercio a las cuales se ha encargado el ejercicio de la función de llevar el registro mercantil y certificar sobre los actos y documentos en él inscritos, no son entidades públicas, pues no se avienen con ninguna de las especies de esta naturaleza contempladas en la Constitución y la Ley. Sin bien nominalmente se consideran "instituciones de orden legal", creadas por el Gobierno, lo cierto es que ellas se integran por los comerciantes inscritos en su respectivo registro mercantil. La técnica autorizatoria y la participación que ella reserva a la autoridad pública habida consideración de las funciones que cumplen las Cámaras de Comercio, no permite concluir por sí solas su naturaleza pública. No se puede dudar sobre su naturaleza corporativa, gremial y privada.

con lo anterior, los artículos 2.2.2.25.2.4 y 2.2.2.25.2.5 del Decreto 1074 de 2015, establecen el modo de obtener la autorización y su prueba.

Conforme a lo anterior, dicho deber supone para el Responsable la obligación de demostrar que la recolección y el tratamiento de la información se realiza conforme las normas de protección de datos, demostración que puede realizarla a través de cualquier medio probatorio a lo largo de la actuación administrativa que se esté llevando a cabo, la labor de esta Superintendencia se centra en procurar el cumplimiento de los deberes por parte de los Responsables y Encargados, por lo que cuando encuentre que hubo un incumplimiento tiene la competencia de imponer las sanciones correspondientes.

En este orden de ideas, procede este Despacho a realizar nuevamente un análisis de cada uno de los formularios con el fin de determinar sí, como lo indica el **RECURRENTE**, se cumplen con las normas de protección relacionadas con la autorización previa.

3.1. Formulario "Asesorías Jurídicas Especializadas".

Respecto de este formulario, indicó el **RECURRENTE** que,

*"Si bien se encontraba dispuesto en la página web, en este formulario no se adelantó el tratamiento de datos personales de personas naturales según se define en la Ley 1581 de 2012. No hay registro alguno en las bases de datos de la CCV que evidencien que se trataron datos personales de personas naturales mediante el formulario de Asesorías Jurídicas Especializadas. Por lo tanto, **no hubo daño al interés jurídicamente tutelado**.*

El análisis del formulario debe adelantarse teniendo en cuenta que la información que se solicitaba se enfocaba en obtener información de personas jurídicas (no cobijada por la Ley 1581 de 2012) y/o comerciantes registrados en el registro mercantil (información de carácter público). Este elemento es esencial a la luz de analizar el daño del interés jurídicamente tutelado por la Ley 1581 de 2012 toda vez que:

1. Se solicitaba información de personas jurídicas; y
2. Se solicitaba información de comerciantes registrados, información que es pública y queda dispuesta al público en el RUES y en el registro mercantil."

ASESORÍAS JURÍDICAS ESPECIALIZADAS

De acuerdo a los permanentes cambios legislativos se hace necesario que nuestros empresarios matriculados y afiliados vivan actualizados, para lo cual la cámara de comercio de Villavicencio lo invita a fortalecer sus conocimientos en las áreas de su interés , y así adquirir una solución razonable a cada una de las situaciones presentadas. Diligencie este formulario con sus datos

***Obligatorio**

Dirección de correo electrónico *

Tu dirección de correo electrónico

| |
|---|
| NOMBRE COMPLETO DEL REPRESENTANTE LEGAL Tu respuesta |
| NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN Y/O NIT Tu respuesta |
| NÚMERO DE CELULAR Tu respuesta |
| NOMBRE DE LA EMPRESA Tu respuesta |

Sobre la información solicitada en el citado formulario, encuentra el Despacho que hace referencia a información relacionada con personas jurídicas y comerciantes afiliados a la **CÁMARA DE COMERCIO**, y cuya información puede ser consultada en sus propios registros, razón por la que tal y como lo indica el **RECURRENTE** en su escrito no era necesario solicitar la autorización para el tratamiento de la información. De igual manera, en lo que tiene que ver con la finalidad del tratamiento, se encuentra directamente relacionada con la asistencia jurídica que una persona jurídica hubiera podido requerir tal y como quedó registrado en el mismo formulario y del cual se tiene plena prueba de su existencia.

En este orden de ideas, respecto del formulario analizado, este Despacho procederá a modificar la sanción impuesta, en la medida que respecto de él no hubo vulneración a las normas de protección de datos.

3.2. Formulario de Registro en la Opción Competitividad y Proyectos – Coordinación Gestión Internacional.

En este caso en particular, el formulario pone a disposición de los titulares la autorización para el tratamiento de los datos solicitados, no obstante, este Despacho verificó la calidad de la información requerida, encontrando que existen datos de carácter sensible.

| |
|--|
| TELÉFONO / CELULAR * |
| Tu respuesta _____ |
| CORREO ELECTRÓNICO * |
| Recuerde que a este correo enviaremos toda la información, por lo que le solicitamos verificar que su correo electrónico esté correcto |
| Tu respuesta _____ |
| ¿Pertenece a la población raizal, palenquero, afrocolombiano o indígena? * |
| <input type="radio"/> SI |
| <input type="radio"/> NO |
| ¿Pertenece a población vulnerable? * |
| <input type="radio"/> SI |
| <input type="radio"/> NO |

La Ley 1581 de 2012, definió los datos sensibles de la siguiente manera:

ARTÍCULO 5o. DATOS SENSIBLES. Para los propósitos de la presente ley, se entiende por datos sensibles aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos.

Respecto del tratamiento de datos personales sensibles, la citada norma establece lo siguiente:

ARTÍCULO 6o. TRATAMIENTO DE DATOS SENSIBLES. Se prohíbe el Tratamiento de datos sensibles, excepto cuando:

- El Titular haya dado su autorización explícita a dicho Tratamiento, salvo en los casos que por ley no sea requerido el otorgamiento de dicha autorización;**
- El Tratamiento sea necesario para salvaguardar el interés vital del Titular y este se encuentre física o jurídicamente incapacitado. En estos eventos, los representantes legales deberán otorgar su autorización;
- El Tratamiento sea efectuado en el curso de las actividades legítimas y con las debidas garantías por parte de una fundación, ONG, asociación o cualquier otro organismo sin ánimo de lucro, cuya finalidad sea política, filosófica, religiosa o sindical, siempre que se refieran exclusivamente a sus miembros o a las personas que mantengan contactos regulares por razón de su finalidad. En estos eventos, los datos no se podrán suministrar a terceros sin la autorización del Titular;
- El Tratamiento se refiera a datos que sean necesarios para el reconocimiento, ejercicio o defensa de un derecho en un proceso judicial;
- El Tratamiento tenga una finalidad histórica, estadística o científica. En este evento deberán adoptarse las medidas conducentes a la supresión de identidad de los Titulares.

Ahora bien, efectivamente tal y como lo indica el **RECURRENTE** en su escrito, dentro del formulario se dejó una autorización para el tratamiento de datos personales, no obstante, la misma no hizo referencia a los datos de carácter sensible solicitados.

¿Autoriza a PROCOLOMBIA para el uso de sus datos? *

De conformidad con la expedición de la Ley Estatutaria 1581 de dos mil doce (2012) y el Decreto Reglamentario número 1377 de dos mil trece (2013) al diligenciar este formato usted autoriza a PROCOLOMBIA a utilizar la información que consigna a continuación para efectos de la inscripción para el Programa de Capacitación. Queda entendido que el tratamiento de esta información se limitará a fines previamente establecidos por PROCOLOMBIA, la cual tiene como finalidad enviarle información relacionada y/o en conexión con encuestas de opinión, estadísticas, eventos, páginas web, ofertas de nuestros productos o cualquier otra información relacionada con nuestros servicios.

SI

NO

Enviar

Nunca envíe contraseñas a través de Formularios de Google.

Este contenido no ha sido creado ni aprobado por Google. [Notificar uso inadecuado](#) - [Términos del Servicio](#) - [Política de Privacidad](#)

Google Formularios

Recuérdese que de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.2.25.2.3 del Decreto 1074 de 2015, cuando sea posible el tratamiento de datos personales sensibles, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1581 de 2012, se debe informar al titular que por tratarse de datos sensibles no está obligado a autorizar su tratamiento, así debe indicársele al titular de manera explícita y previa, **además de los requisitos generales de la autorización para la recolección de cualquier tipo de dato personal**, cuáles de los datos que serán objeto de tratamiento son sensibles y la finalidad del Tratamiento, así como obtener su consentimiento expreso.

Ahora bien, aunque del citado formulario, no existe claridad sobre el rol que cumplió la **CÁMARA DE COMERCIO** frente al tratamiento de los datos, es decir, si es Responsable o Encargado, este Despacho cuando formuló los cargos indicó que en el presente caso debe dársele aplicación al parágrafo del artículo 18 de la Ley 1581 de 2012, que indica que, "en el evento en que concurren las calidades de Responsable del Tratamiento y Encargado del tratamiento en la misma persona, le será exigible el cumplimiento de los deberes previstos para cada uno".

En este orden de ideas la autorización dispuesta en el formulario bajo estudio no cumple con los presupuestos establecidos en la Ley 1581 de 2012.

3.3. Formulario de Inscripción Acompañamiento Cultura Digital y Formulario de Inscripción de Paquetes y Diseño de Experiencias.

Respecto de los citados formularios, como se dijo en el acto administrativo que se revisa, no se incluyó dentro éstos la autorización que debe otorgar el titular de la información para el tratamiento de la información suministrada, contrario a lo indicado por el **RECURRENTE**, no sólo se está solicitando información referente a personas jurídicas o comerciantes registrados, sino que también daban la oportunidad a personas naturales de inscribirse en calidad de "informal" o "emprendedor" lo que supone personas que no son jurídicas o comerciantes inscritos.

De conformidad con lo anteriormente indicado, encuentra el Despacho que, la **CÁMARA DE COMERCIO**, respecto de los formularios **(i)** Competitividad y Proyectos – Coordinación de Gestión Internacional, **(ii)** Acompañamiento Cultura Digital y **(iii)** Diseño de Paquetes y Diseño de Experiencias incumplió con el deber de solicitar y conservar la autorización para el tratamiento de la información suministrada.

4. DEL DEBER DE INFORMAR AL TITULAR SOBRE LA FINALIDAD DE LA RECOLECCIÓN Y LOS DERECHOS QUE LE ASISTEN POR VIRTUD DE LA AUTORIZACIÓN OTORGADA.

Respecto del deber descrito en el literal c) del artículo 17 de la Ley 1581 de 2012, relacionado con informar al titular de la información la finalidad por la cual su información está siendo recolectada, consideró este Despacho en su momento, que respecto de los formularios **(i)** Asesorías Jurídicas Especializadas, **(ii)** Competitividad y Proyectos – Coordinación de Gestión Internacional, **(iii)** Acompañamiento Cultura Digital, **(iv)** Diseño de Paquetes y Diseño de Experiencias y **(v)** Módulo PQRS, la **CÁMARA DE COMERCIO**, no había cumplido con dicho deber a cabalidad.

Sostuvo el Despacho que, "sólo podrá ser recolectada aquella información que sea **imprescindible** para cumplir con la **finalidad del tratamiento**, la cual deberá ser informada de manera clara y expresa al titular de la información **al momento en que es otorgada la autorización**."

En este orden de ideas, los deberes de solicitar la autorización previa al tratamiento de los datos y el de **informar la finalidad para la cual son recolectados**, se encuentran estrechamente relacionados, en la medida que el titular **autoriza** el tratamiento de su información de acuerdo con la finalidad que se le vaya a dar a la misma. Al mismo tiempo deberá informársele al titular respecto de los derechos que le asisten".

Para llegar a la anterior conclusión, se analizaron las normas y los diferentes pronunciamientos jurisprudenciales que existen sobre la materia, como se relaciona a continuación:

Establece el literal c) del artículo 17 de la Ley 1581 de 2012, lo siguiente:

ARTÍCULO 17. DEBERES DE LOS RESPONSABLES DEL TRATAMIENTO. Los Responsables del Tratamiento deberán cumplir los siguientes deberes, sin perjuicio de las demás disposiciones previstas en la presente ley y en otras que rijan su actividad:

c) Informar debidamente al Titular sobre la finalidad de la recolección y los derechos que le asisten por virtud de la autorización otorgada;

Así mismo, el artículo 12 de la misma norma, indica:

"ARTÍCULO 12. DEBER DE INFORMAR AL TITULAR. El Responsable del Tratamiento, al momento de solicitar al Titular la autorización, deberá informarle de manera clara y expresa lo siguiente:

a) **El Tratamiento al cual serán sometidos sus datos personales y la finalidad del mismo;**

b) El carácter facultativo de la respuesta a las preguntas que le sean hechas, cuando estas versen sobre datos sensibles o sobre los datos de las niñas, niños y adolescentes;

c) Los derechos que le asisten como Titular;

d) La identificación, dirección física o electrónica y teléfono del Responsable del Tratamiento.

PARÁGRAFO. El Responsable del Tratamiento deberá conservar prueba del cumplimiento de lo previsto en el presente artículo y, cuando el Titular lo solicite, entregarle copia de esta".

A su vez, el artículo 2.2.2.25.2.1 del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015, establece:

"Artículo 2.2.2.25.2.1. Recolección de los datos Personales. En desarrollo de los principios de finalidad y libertad, la recolección de datos deberá limitarse a aquellos datos personales que son pertinentes y adecuados para la finalidad para la cual son recolectados o requeridos conforme a la normatividad vigente. Salvo en los casos expresamente previstos en la Ley, no se podrán recolectar datos personales sin autorización del Titular.

A solicitud de la Superintendencia de Industria y Comercio, los Responsables deberán proveer una descripción de los procedimientos usados para la recolección, almacenamiento, uso, circulación y supresión de información, como también la descripción de las finalidades para las cuales la información es recolectada y una explicación sobre la necesidad de recolectar los datos en cada caso.

No se podrán utilizar medios engañosos o fraudulentos para recolectar y realizar Tratamiento de datos personales". (destacamos)

En relación el principio de finalidad, la Corte Constitucional mediante sentencia C- 748 de 2011, manifestó:

"Principio de finalidad: En virtud de tal principio, el tratamiento debe obedecer a una finalidad legítima de acuerdo con la Constitución y la ley, la cual debe ser informada al titular.

La definición establecida por el legislador estatutario responde a uno de los criterios establecidos por la Corporación para el manejo de las bases de datos. Sin embargo, debe hacerse algunas precisiones.

Por una parte, los datos personales deben ser procesados con un propósito específico y explícito. En ese sentido, la finalidad **no sólo debe ser legítima** sino que la referida información se destinará a realizar los **fines exclusivos** para los cuales fue entregada por el titular. Por ello, se deberá informar al Titular del dato de manera clara, suficiente y previa acerca de la finalidad de la información suministrada y por tanto, no podrá recopilarse datos sin la clara especificación acerca de la finalidad de los mismos. Cualquier utilización diversa, **deberá ser autorizada en forma expresa por el Titular**.

Esta precisión es relevante en la medida que permite un control por parte del titular del dato, en tanto le es posible verificar si está siendo usado para la finalidad por él autorizada. Es una herramienta útil para evitar arbitrariedades en el manejo de la información por parte de quien trata el dato.

Así mismo, los datos personales deben ser procesados sólo en la forma que la persona afectada puede razonablemente prever. Si, con el tiempo, el uso de los datos personales cambia a formas que la persona razonablemente no espera, debe obtenerse el consentimiento previo del titular.

Por otro lado, de acuerdo la jurisprudencia constitucional y los estándares internacionales relacionados previamente, se observa que el principio de finalidad implica también: **(i) un ámbito temporal**, es decir que el periodo de conservación de los datos personales no exceda del necesario para alcanzar la necesidad con que se han registrado y **(ii) un ámbito material**, que exige que los datos recaudados sean los estrictamente necesarios para las finalidades perseguidas.

En razón de lo anterior, el literal b) debe ser entendido en dos aspectos.

Primero, bajo el principio de necesidad se entiende que los datos deberán ser conservados en una forma que permita la identificación de los interesados durante un periodo no superior al necesario para los fines para los que fueron recogidos. Es decir, el periodo de conservación de los datos personales no debe exceder del necesario para alcanzar la necesidad con que se han registrado.

En la Sentencia **C-1011 de 2008**^{[228]10}, la Corporación reiteró la importancia de la existencia de unos criterios razonables sobre la permanencia de datos personales en fuentes de información. Además, sostuvo que este periodo se encuentra en una estrecha relación con la finalidad que pretende cumplir. Así, a partir del estudio de la jurisprudencia, construyó una doctrina constitucional comprensiva sobre la caducidad del dato negativo en materia financiera y concluyó que dentro de las prerrogativas mismas del derecho al habeas data, se encuentra esta garantía, como una consecuencia del derecho al olvido. Sobre el particular observó la providencia:

*"De acuerdo con lo señalado en el artículo 15 Superior, la Corte identifica como facultades que conforman el contenido del derecho al hábeas data, las de (i) conocer la información personal contenida en las bases de datos, (ii) solicitar la actualización de dicha información a través de la inclusión de nuevos datos y (iii) requerir la rectificación de la información no ajustada a la realidad. **Junto con las prerrogativas expuestas, la Corte, habida cuenta los precedentes jurisprudenciales anteriores que señalaban la necesidad de establecer un límite al reporte financiero negativo, estableció un nuevo componente del derecho al hábeas data, la de la caducidad del dato negativo.**"*

(...)

La Corte reitera que los procesos de administración de datos personales de contenido crediticio cumplen un propósito específico: ofrecer a las entidades que ejercen actividades de intermediación financiera y, en general, a los sujetos que concurren al mercado, información relacionada con el grado de cumplimiento de las obligaciones suscritas por el sujeto concernido, en tanto herramienta importante para adoptar decisiones sobre la suscripción de contratos comerciales y de crédito con clientes potenciales. Esta actividad es compatible con los postulados superiores, pues cumple con propósitos legítimos desde la perspectiva constitucional, como son la estabilidad financiera, la confianza en el sistema de crédito y la protección del ahorro público administrado por los establecimientos bancarios y de crédito.

Es precisamente la comprobación acerca de la finalidad específica que tienen los operadores de información financiera y crediticia la que, a su vez, permite determinar los límites al ejercicio de las actividades de acopio, tratamiento y divulgación de datos.

(Resaltado fuera del texto)

Segundo, los datos personales registrados deben ser los estrictamente necesarios para el cumplimiento de las finalidades perseguidas con la base de datos de que se trate, de tal forma que se encuentra prohibido el registro y divulgación de datos que no guarden estrecha relación con el objetivo de la base de datos. En consecuencia, debe hacerse todo lo razonablemente posible para limitar el procesamiento de datos personales al mínimo necesario. Es decir, los datos deberán ser: **(i) adecuados**, **(ii) pertinentes** y **(iii) acordes con las finalidades para las cuales fueron previstos**".

Respecto del Módulo PQRS, este Despacho **únicamente** se manifestó sobre el incumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 17 de la Ley 1581 de 2012, pues consideró que no se le estaba informando a los titulares la finalidad por la cual su información sería recolectada a través de dicho formulario.

Ahora bien, frente al mencionado formulario, el **RECORRENTE** hace una especial referencia en su escrito de reposición, indicando que para el Módulo PQRS no es necesaria la autorización para el tratamiento de los datos personales, sin embargo, como se dijo anteriormente cuando se analizó dicho formulario se concluyó que no se informaba al titular sobre la finalidad de la recolección y al verificar la sanción impuesta en el acto administrativo que se revisa, encuentra el Despacho que ésta solo hace referencia al deber contemplado en el literal c) del artículo 17 de la Ley 1581 de 2012.

Indicó el **RECORRENTE**, lo siguiente:

"Reiterando lo indicado en el numeral uno del acápite anterior, es de señalar que el formulario de PQRS no debe siquiera ser objeto de análisis en la investigación que nos ocupa. Lo anterior teniendo en cuenta que este formulario no corresponde a una actividad propia de la entidad. Por el contrario, es el medio dispuesto para que el público ejerza su derecho fundamental de petición, así como, para el ejercicio de sus derechos como titulares de datos personales".

¹⁰[228] M.P. Jaime Córdoba Triviño

Tiene razón el **RECURRENTE** cuando indica que el módulo PQRS es el medio que tiene el público en general para ejercer su derecho fundamental de presentar peticiones, situación que definitivamente no debe confundirse con una función de carácter administrativo o público, con el fin de que pueda ser exceptuada la **CÁMARA DE COMERCIO** de cumplir con el deber de informar la finalidad para la cual se está recolectando la información que esta siendo incorporada en el citado formulario de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1581 de 2012.

Nuevamente, este Despacho pone de presente que las Cámaras de Comercio **son entidades de carácter privado que por expresa disposición de la ley cumplen funciones de carácter administrativo, a través de la descentralización por colaboración**, figura que fue definida por la Corte Constitucional en la sentencia C-909 del 31 de octubre de 2007¹¹. Como se dijo en líneas anteriores, el hecho que cumplan diferentes funciones de origen legal o reglamentario, las funciones del orden registral son las únicas de carácter público que realizan las Cámaras. Tan es así, que, el formulario del Registro al Sistema Integrado de Información, no se tuvo en cuenta para la imposición de una sanción en la medida que, esa función en especial esta cobijada con la excepción a la cual se ha hecho ya referencia en varias oportunidades.

No puede entonces el **RECURRENTE** manifestar que el formulario PQRS no corresponde a una actividad propia de la **CÁMARA DE COMERCIO**, pues como particular y de acuerdo con las normas establecidas para el efecto en la Ley 1755 de 2015, frente a las personas particulares también se pueden presentar peticiones conforme a lo establecido en el artículo 23 de la Constitución Política en concordancia con la citada Ley, cualquier entidad sea pública o privada, está en la obligación de respetar los derechos fundamentales contenidos en la Constitución Política.

Finalmente, en lo que tiene que ver con los formularios **(i) Competitividad y Proyectos – Coordinación de Gestión Internacional, (ii) Acompañamiento Cultura Digital, (iii) Diseño de Paquetes y Diseño de Experiencias y (iv) Módulo PQRS**, se mantendrá la sanción impuesta en la medida que, como se dijo en el acto administrativo que se revisa, en cada uno de los formularios no se le informó la finalidad para la cual estaba siendo recolectada la información, pues es vital que los titulares tengan conocimiento que los datos que se están entregando efectivamente son recolectados para una finalidad específica y no otra.

Respecto del Formulario Asesorías Jurídicas Especializadas, teniendo en cuenta que la información allí solicitada hace referencia a datos relacionados con personas jurídicas o comerciantes inscritos cuya información puede ser consultada, este Despacho hará la modificación correspondiente a la sanción impuesta por el incumplimiento del deber establecido en el literal c) del artículo 17 de la Ley 1581 de 2012.

5. POTESTAD SANCIONATORIA DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. PROPORCIONALIDAD DE LA SANCIÓN

La Ley 1581 de 2012 le confirió a la Superintendencia de Industria y Comercio una potestad sancionatoria que se concreta en el artículo 23. Esta facultad, que es una manifestación del poder punitivo del Estado, derivado de los artículos 2¹², 4¹³ y 6¹⁴ de la Constitución, debe respetar las garantías constitucionales fijadas en el artículo 29 Superior, que hacen parte del derecho fundamental al debido proceso administrativo¹⁵.

La Corte Constitucional señaló sobre este asunto:

¹¹ "cuando la administración pública no asume la prestación de determinados servicios, puede ocurrir que la ley autorice a los particulares para que tomen a su cargo la actividad respectiva, presentándose, entonces, la figura de la descentralización por colaboración, autorizada mediante los artículos 10, 20, 123, 209, 210 y 365 de la Constitución Política. **En la descentralización por colaboración, un determinado tipo de entidad privada, nacida de la libre iniciativa de los particulares, y que inicialmente se constituye para cumplir propósitos que sólo interesan a éstos, en razón del conocimiento y la experiencia por ella acumulados, es investida por ley de determinadas funciones públicas, bajo la consideración de que su cumplimiento resulta más eficiente en cabeza suya que en cabeza de una entidad estatal. En cada caso de asignación de tales funciones, la misma ley regula de manera cuidadosa todos los aspectos relacionados con el carácter público de la función encomendada**".

¹² Artículo 2. (...) **Las autoridades de la República están instituidas** para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para **asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares**. (negrita añadida).

¹³ Artículo 4. **La Constitución es norma de normas. (...) Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades**. (negrita añadida)

¹⁴ Artículo 6. **Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes**. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extransgresión en el ejercicio de sus funciones. (negrita añadida)

¹⁵ Al respecto ver las sentencias: Corte Constitucional, Sala Plena, C-564 de 2000, Magistrado Ponente Alfredo Beltrán Sierra, diecisiete (17) de mayo del dos mil (2000); Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión, T-010 de 2017, Magistrado Ponente Alberto Rojas Ríos, veinte (20) de enero de dos mil diecisiete (2017); Corte Constitucional, Sala Plena, C-034 de 2014, Magistrada Ponente María Victoria Calle, veintinueve (29) de enero de dos mil catorce (2014).

“La sanción administrativa, como respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración entre otros, y consecuencia concreta del poder punitivo del Estado, no debe ser ajena a los principios que rigen el derecho al debido proceso. (...)”¹⁶ (negrita añadida)

Así mismo, la citada ley 1581, establece las reglas especiales que debe tener en cuenta esta entidad para la imposición y graduación de las sanciones por vulneración de las normas sobre tratamiento de datos personales. En efecto, el artículo 23 señala que *“la Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer a los Responsables del Tratamiento y Encargados del Tratamiento las siguientes sanciones: (...)”*. Por su parte, el artículo 24, ordena que *“las sanciones por infracciones a las que se refieren el artículo anterior, se graduarán atendiendo los siguientes criterios, en cuanto resulten aplicables: (...)”*.

Como se observa, este último establece los factores o elementos de juicio pertinentes que, según las particularidades de cada caso, se deben aplicar para imponer una sanción, respetando las garantías del artículo 29 Constitucional¹⁷. Esos criterios, según la sentencia C-748 de 2011, hacen referencia a cinco circunstancias de agravación, entre los literales a) y e), y a una de atenuación o disminución de la sanción, correspondiente al literal f).

De igual forma, respecto a las sanciones que se imponen por la infracción al Régimen de Protección de Datos, debe precisarse que conforme al principio de proporcionalidad que orienta el derecho administrativo sancionador, esta Superintendencia debe ejercer sus funciones de forma tal que, dentro de los límites legales, logre un equilibrio entre la sanción, la finalidad de la norma vulnerada y la gravedad de la violación del derecho humano fundamental a la protección de datos personales. Sobre la aplicación de este principio, la Corte Constitucional ha señalado:

“En cuanto al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria administrativa, éste exige que tanto la falta descrita como la sanción correspondiente a las mismas que resulten adecuadas a los fines de la norma, esto es, a la realización de los principios que gobiernan la función pública. Respecto de la sanción administrativa, la proporcionalidad implica también que ella no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad”¹⁸

Siendo así, para la correcta adecuación de los hechos y la sanción aplicable, el operador jurídico en materia de protección de datos personales debe analizar los criterios de graduación que sean pertinentes o como lo indica el artículo 24 de la Ley 1581 de 2012 que “resulten aplicables” con miras a establecer cómo se aplican al caso concreto y, de esa forma, seleccionar y graduar la sanción que se impondrá. Nótese que la parte final del párrafo primero de dicho artículo no exige la aplicación en abstracto de todos los factores mencionados en el mismo, sino la consideración de aquellos que, según las particularidades de cada caso, sean apropiados.

Es necesario precisar que las sanciones que se imponen dentro de procesos administrativos sancionatorios no constituyen ninguna cuantificación de perjuicios materiales o morales, es decir no se trata de la estimación de un daño subjetivo, como sucede en el régimen civil de responsabilidad. Por el contrario, las sanciones que impone esta Superintendencia, en virtud del artículo 22 y siguientes de la Ley 1581 de 2012, son una consecuencia impuesta en contra de la persona natural o jurídica que viole las disposiciones de la citada Ley¹⁹. Ese efecto negativo tiene como finalidad no sólo sancionar por violar las leyes sino promover y garantizar el cumplimiento del Régimen General de Protección de Datos Personales y, de esa forma, proteger el derecho fundamental a la protección de datos personales, entre otros²⁰.

La imposición de sanciones por violación de la Ley 1581 de 2012 tiene como fin central proteger y promover el respeto del derecho fundamental a la protección de datos personales, derecho humano (universal, inalienable, indivisible, irrenunciable e imprescriptible) que fue positivizado por el Constituyente Primario en el artículo 15 de la Constitución de 1991, y que en muchas ocasiones es

¹⁶ Corte Constitucional, Magistrado Ponente Alfredo Beltrán Sierra, diecisiete (17) de mayo del dos mil (2000). Considerando 5.5.2.

¹⁷ Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y **administrativas**. (...) (negrita añadida)

¹⁸ Corte Constitucional, Sala Plena, C-125 del 18 de febrero de 2003, Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁹ El artículo 22 de la Ley 1581 de 2012 define que la Superintendencia de Industria y Comercio, **una vez establecido el incumplimiento de las disposiciones de la presente ley por parte del Responsable del Tratamiento o el Encargado del Tratamiento**, adoptará las medidas o impondrá las sanciones correspondientes. (negrita añadida). Al respecto dijo la Corte Constitucional en la Sentencia C-748 de 2011: *“Esta norma [el artículo 23] cumple con el principio de tipicidad, para lo cual debe interpretarse conjuntamente con el artículo 22 de la futura ley estatutaria, que establece la posibilidad de imponer sanciones cuando se hayan incumplido las disposiciones de esta ley. En este sentido, el supuesto de hecho que completa la norma jurídica sancionatoria está constituido por la infracción de las disposiciones de la futura ley estatutaria por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.”* (negrita añadida)

²⁰ Las sanciones impuestas en función del derecho administrativo sancionatorio pretenden asegurar el orden público y el correcto funcionamiento de la administración. Al respecto ver: Corte Constitucional, Sala Plena, C-703 de 2010, Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza, Considerando 5; Corte Constitucional, Sala Plena, C-010-03, Magistrada Ponente Clara Inés Vargas.

conexo a otros derechos fundamentales de gran relevancia constitucional como la dignidad humana, el buen nombre, la intimidad, etc.

Del mismo modo, la vulneración del derecho fundamental a la protección de datos personales no solo afecta los derechos de una persona en particular, sino que pone en riesgo los derechos fundamentales de toda la sociedad. Por eso, las sanciones de dichas conductas no pueden, ni deben tratarse, como una cuestión insignificante o de poca monta. La transgresión flagrante a los derechos humanos de un ciudadano es, por sí sólo, un hecho muy grave que no necesita de forzosos razonamientos para comprender su notoria importancia en la sociedad.

Recuérdese que, según la Declaración Universal de los Derechos Humanos, "el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad"²¹. Por eso, según dicho documento, se considera "esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho". No debe olvidarse que el respeto de los derechos humanos es un elemento esencial de la democracia²².

Ahora bien, de la lectura del artículo 24 de la Ley 1581 de 2012, resulta claro que para que haya lugar a la imposición de una sanción, **basta que la conducta desplegada por la investigada haya puesto en peligro los intereses jurídicos tutelados por la Ley**. La norma, pues, hace una distinción entre el daño efectivamente causado y el peligro o riesgo a los intereses jurídicos tutelados, entre otros, la protección del derecho fundamental a la protección de datos personales y habeas data. Sobre esto último no puede perderse de vista que la violación de derechos humanos es una conducta gravísima que no solo atenta contra los intereses de un individuo en particular sino de la sociedad en general.

Así las cosas, se encuentra que la sanción impuesta a la **CÁMARA DE COMERCIO** es proporcional, en consideración a los hechos que le sirvieron de causa y la motivación del acto administrativo recurrido.

Sobre los criterios de graduación de la sanción, en la medida que la **CÁMARA DE COMERCIO** reconoció la comisión de la falta investigada en la presente actuación administrativa para efectos de la imposición de la sanción se tuvo en cuenta el único criterio de atenuación contenido en el literal f) del artículo 24 de la Ley 1581 de 2012.

No obstante, y conforme a las consideraciones realizadas en el presente acto administrativo, en lo que tiene que ver con el Formulario Asesorías Jurídicas Especializadas, este Despacho hará una reducción al monto impuesto en un 20%, veamos:

i) El literal b) del artículo 17, en concordancia con el literal c) del artículo 4º y artículo 9º de la Ley 1581 de 2012 y el inciso primero del artículo 2.2.2.25.2.2 del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015; en la medida que respecto de los formularios (i) Competitividad y Proyectos – Coordinación de Gestión Internacional, (ii) Acompañamiento Cultura Digital y (iii) Diseño de Paquetes y Diseño de Experiencias, la **CÁMARA DE COMERCIO** no solicitó la autorización de los titulares para el tratamiento de los datos personales recolectados.

Como consecuencia se impondrá una sanción pecuniaria de TREINTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS TRES MIL TRESCIENTOS SESENTA PESOS M/CTE (\$33.403.360), equivalentes a 920 Unidades de Valor Tributario UVT.

ii) El literal c) del artículo 17, en concordancia con el literal b) del artículo 4º, artículo 8º y artículo 12 de la Ley 1581 de 2012 y, el inciso primero del artículo 2.2.2.25.2.2. y artículo 2.2.2.25.2.3. del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015; en la medida que respecto de los formularios (i) Competitividad y Proyectos – Coordinación de Gestión Internacional, (ii) Acompañamiento Cultura Digital, (iii) Diseño de Paquetes y Diseño de Experiencias y (iv) Módulo PQRS la **CÁMARA DE COMERCIO** no informa al Titular de manera clara y expresa la finalidad de la recolección de los datos personales, como tampoco los derechos que le asiste.

Como consecuencia se impondrá una sanción pecuniaria de TREINTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS TRES MIL TRESCIENTOS SESENTA PESOS M/CTE (\$33.403.360), equivalentes a 920 Unidades de Valor Tributario UVT.

²¹ Organización de las Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos

²² Artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana la cual se puede consultar en: http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm

6. RESPONSABILIDAD DEMOSTRADA (ACCOUNTABILITY) EN EL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES.

Sobre el principio de Responsabilidad Demostrada, el **RECORRENTE** manifestó:

"Sin embargo, como bien lo reconoció el Despacho en la consideración octava de la Resolución No. 39514 de 28 de junio de 2021, no tuvo en cuenta este criterio para la graduación de la sanción, imponiendo así una multa excesiva para la CCV, desconociendo que desde el año 2013 la CCV se encuentra en un proceso de implementación y seguimiento de las medidas adecuadas y pertinentes para dar cumplimiento al régimen de protección de datos personales y en la aplicación e interiorización del principio de responsabilidad demostrada en la cultura de la organización. Del análisis del artículo 2.2.2.25.6.2 del Decreto 1074 de 2015, frente a las medidas efectivas y apropiadas que se han implementado, se concluye que:

1. *Existe de una estructura administrativa proporcional a la estructura y tamaño empresarial de la CCV que ha venido adoptando e implementando políticas consistentes con la Ley 1581 de 2012 y el Decreto 1074 de 2015.*
2. *La CCV ha adoptado mecanismos internos para poner en práctica estas políticas incluyendo herramientas de implementación, entrenamiento y programas de educación.*
3. *La CCV ha adoptado procesos para la atención y respuesta a consultas, peticiones y reclamos de los titulares, con respecto a cualquier aspecto del tratamiento, tal y como se ha probado reiteradamente en el presente proceso.*

La Corte Constitucional mediante la sentencia C-32 de 2021 reconoció la existencia de la responsabilidad demostrada en los siguientes términos:

"219. El principio de responsabilidad demostrada, conocido en el derecho comparado como accountability en la protección de datos personales, es incorporado por la legislación interna por el Decreto 1377 de 2013, reglamentario de la Ley 1581 de 2013 (sic). El artículo 26 de esa normativa determina que los responsables del tratamiento de datos personales deberán demostrar, a petición de la Superintendencia de Industria y Comercio, entidad que obra como autoridad colombiana de protección de datos, que han implementado medidas apropiadas y efectivas para cumplir con las citadas normas jurídicas. Esto de manera proporcional a: (i) la naturaleza jurídica del responsable y, cuando sea el caso, su tamaño empresarial; (ii) la naturaleza de los datos personales objeto de tratamiento; (iii) el tipo de tratamiento; y (iv) los riesgos potenciales que el referido tratamiento podrían causar sobre los derechos de los titulares del dato personal. Con este fin, los responsables deben informar a la SIC acerca de los procedimientos usados para el tratamiento de datos. A esta medida se suma lo previsto en el artículo 27 ejusdem, que estipula la obligación del responsable de establecer políticas internas que garanticen: (i) la existencia de una estructura administrativa proporcional a la estructura y tamaño empresarial del responsable; (ii) la adopción de mecanismos internos para poner en práctica dichas políticas; y (iii) la previsión de procesos para la atención y respuesta a consultas, peticiones y reclamos de los titulares, respecto de cualquier aspecto del tratamiento de datos personales.

El principio de responsabilidad demostrada, de acuerdo con lo expuesto, consiste en el deber jurídico del responsable del tratamiento de demostrar ante la autoridad de datos que cuenta con la institucionalidad y los procedimientos para garantizar las distintas garantías del derecho al habeas data, en especial, la vigencia del principio de libertad y las facultades de conocimiento, actualización y rectificación del dato personal.²³
(Destacamos)

Conforme a lo anterior los Responsables del tratamiento de datos personales deben estar en la capacidad de demostrar que cumplen con los procedimientos necesarios para garantizar el ejercicio del derecho de habeas data, en el presente caso, en lo que tiene que ver con el principio de libertad.

Sobre el principio de Responsabilidad Demostrada este Despacho en el acto administrativo que se revisa, indicó:

"La regulación colombiana le impone al Responsable o al Encargado del Tratamiento, la responsabilidad de garantizar la eficacia de los derechos del titular del dato, la cual no puede ser simbólica, ni limitarse únicamente a la formalidad. Por el contrario, debe ser real y demostrable. Al respecto, nuestra jurisprudencia ha determinado que "existe un deber constitucional de administrar correctamente y de proteger los archivos y bases de datos que contengan información personal o socialmente relevante"²⁴.

Adicionalmente, es importante resaltar que los responsables o encargados del tratamiento de los datos, no se convierten en dueños de los mismos como consecuencia del almacenamiento en sus bases o archivos. En efecto, al ejercer únicamente la mera tenencia de la información, solo tienen a su cargo el deber de administrarla de manera correcta, apropiada y acertada. Por consiguiente, si los sujetos mencionados actúan con negligencia o dolo, la consecuencia directa sería la afectación de los derechos humanos y fundamentales de los titulares de los datos.

En virtud de lo anterior, el Decreto 1074 de 2015, reglamenta algunos aspectos relacionados con el principio de responsabilidad demostrada.

²³ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-032 del 18 de febrero de 2021. M.P. Dra Gloria Stella Ortiz. El texto de la sentencia puede consultarse en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-032-21.htm>

²⁴ Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-227 de 2003.

El artículo 2.2.2.25.6.1²⁵ del citado Decreto, establece que "los responsables del tratamiento de datos personales deben ser capaces de demostrar, a petición de la Superintendencia de Industria y Comercio, que han implementado medidas apropiadas y efectivas para cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley 1581 de 2012". Así, resulta imposible ignorar la forma en que el Responsable o Encargado del Tratamiento debe probar poner en funcionamiento medidas adecuadas, útiles y eficaces para cumplir la regulación. Es decir, se reivindica que un administrador no puede utilizar cualquier tipo de políticas o herramientas para dicho efecto, sino solo aquellas que tengan como propósito lograr que los postulados legales sean realidades verificables, y no solo se limiten a creaciones teóricas e intelectuales.

A su vez, el artículo 2.2.2.25.6.2 del Decreto 1074 de 2015, exige que los responsables del tratamiento de datos implementen medidas efectivas y apropiadas que garanticen, entre otras: "(...) 2. La adopción de mecanismos internos para poner en práctica estas políticas incluyendo herramientas de implementación, entrenamiento y programas de educación."²⁶

Con el propósito de dar orientaciones sobre la materia, la Superintendencia de Industria y Comercio expidió el 28 de mayo de 2015 la "Guía para implementación del principio de responsabilidad demostrada"²⁷ (accountability)²⁸.

El término "accountability"²⁹, a pesar de tener diferentes significados, ha sido entendido en el campo de la protección de datos como el modo en que una organización debe cumplir (en la práctica) las regulaciones sobre el tema, y la manera en que debe demostrar que lo puesto en práctica es útil, pertinente y eficiente.

Conforme con ese análisis, las recomendaciones que trae la guía a los obligados a cumplir la Ley 1581 de 2012, son:

1. Diseñar y activar un programa integral de gestión de datos (en adelante PIGDP). Esto, exige compromisos y acciones concretas de los directivos de la organización. Igualmente requiere la implementación de controles de diversa naturaleza;
2. Desarrollar un plan de revisión, supervisión, evaluación y control del PIGDP; y
3. Demostrar el debido cumplimiento de la regulación sobre tratamiento de datos personales.

El principio de responsabilidad demostrada –accountability– demanda implementar acciones de diversa naturaleza³⁰ para garantizar el correcto cumplimiento de los deberes que imponen las regulaciones sobre tratamiento de datos personales. El mismo, exige que los responsables y encargados del tratamiento adopten medidas apropiadas, efectivas y verificables que le permitan evidenciar la observancia de las normas sobre la materia.

Dichas acciones o medidas, deben ser objeto de revisión y evaluación permanente para medir su nivel de eficacia y el grado de protección de los datos personales.

El principio de responsabilidad precisa menos retórica y más acción en el cumplimiento de los deberes que imponen las regulaciones sobre tratamiento de datos personales. Requiere apremiar acciones concretas por parte de las organizaciones para garantizar el debido tratamiento de los datos personales. El éxito del mismo, dependerá del compromiso real de todos los miembros de una organización. Especialmente, de los directivos de las organizaciones, pues, sin su apoyo sincero y decidido, cualquier esfuerzo será insuficiente para diseñar, llevar a cabo, revisar, actualizar y/o evaluar los programas de gestión de datos.

Adicionalmente, el reto de las organizaciones frente al principio de responsabilidad demostrada va mucho más allá de la mera expedición de documentos o redacción de políticas. Como se ha manifestado, exige que se demuestre el cumplimiento real y efectivo en la práctica de sus funciones.

²⁵ El texto completo del artículo 2.2.2.25.6.1 del Decreto 1074 de 2015 establece: "Demostración. Los responsables del tratamiento de datos personales deben ser capaces de demostrar, a petición de la Superintendencia de Industria y Comercio, que han implementado medidas apropiadas y efectivas para cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley 1581 de 2012 y este decreto, en una manera que sea proporcional a lo siguiente:

1. La naturaleza jurídica del responsable y, cuando sea del caso, su tamaño empresarial, teniendo en cuenta si se trata de una micro, pequeña, mediana o gran empresa, de acuerdo con la normativa vigente.

2. La naturaleza de los datos personales objeto del tratamiento.

3. El tipo de Tratamiento.

4. Los riesgos potenciales que el referido tratamiento podrían causar sobre los derechos de los titulares. En respuesta a un requerimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio, los Responsables deberán suministrar a esta una descripción de los procedimientos usados para la recolección de los datos personales, como también la descripción de las finalidades para las cuales esta información es recolectada y una explicación sobre la relevancia de los datos personales en cada caso.

En respuesta a un requerimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio, quienes efectúen el Tratamiento de los datos personales deberán suministrar a esta de las medidas de seguridad apropiadas evidencia sobre la implementación efectiva

²⁶ El texto completo del artículo 2.2.2.25.6.2. del Decreto 1074 de 2015 señala: "Políticas internas efectivas. En cada caso, de acuerdo con las circunstancias mencionadas en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 26 anterior, las medidas efectivas y apropiadas implementadas por el Responsable deben ser consistentes con las instrucciones impartidas por la Superintendencia de Industria y Comercio. Dichas políticas deberán garantizar: 1. La existencia de una estructura administrativa proporcional a la estructura y tamaño empresarial del responsable para la adopción e implementación de políticas consistentes con la Ley 1581 de 2012 y este decreto. 2. La adopción de mecanismos internos para poner en práctica estas políticas incluyendo herramientas de implementación, entrenamiento y programas de educación. 3. La adopción de procesos para la atención y respuesta a consultas, peticiones y reclamos de los Titulares, con respecto a cualquier aspecto del tratamiento. La verificación por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio de la existencia de medidas y políticas específicas para el manejo adecuado de los datos personales que administra un Responsable será tenida en cuenta al momento de evaluar la imposición de sanciones por violación a los deberes y obligaciones establecidos en la ley y en el presente decreto".

²⁷ El texto de la guía puede consultarse en: <http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones/GuiaAccountability.pdf>

²⁸ "El término "accountability" puede ser traducido por rendición de cuentas. Esta voz inglesa, que, en su uso cotidiano, significa 'responsabilidad', ha comenzado a emplearse en política y en el mundo empresarial para hacer referencia a un concepto más amplio relacionado con un mayor compromiso de los Gobiernos y empresas con la transparencia de sus acciones y decisiones (...) el término accountability puede ser traducido por sistema o política de rendición de cuentas o, simplemente, por rendición de cuentas (...)" Recuperado de <https://www.fundeu.es/recomendacion/rendicionde-cuentas-y-norendimiento-mejor-que-accountability-1470/> el 22 de abril de 2019.

²⁹ Cfr. Grupo de trabajo de protección de datos del artículo 29. Dictamen 3/2010 sobre el principio de responsabilidad, pág. 8.

³⁰ Estas medidas pueden ser de naturaleza administrativa, organizacional, estratégica, tecnológica, humana y de gestión. Asimismo involucran procesos y procedimientos con características propias en atención al objetivo que persiguen.

En este sentido, desde el año 2006 la Red Iberoamericana de Protección de Datos (RIPD) ha puesto de presente que, "la autorregulación sólo [sic] redundará en beneficio real de las personas en la medida que sea bien concebida, aplicada y cuente con mecanismos que garanticen su cumplimiento de manera que **no se constituyan en meras declaraciones simbólicas de buenas intenciones sin que produzcan efectos concretos en la persona cuyos derechos y libertades pueden ser lesionados o amenazados por el tratamiento indebido de sus datos personales**"³¹. (Énfasis añadido)

El principio de responsabilidad demostrada, busca que los mandatos constitucionales y legales sobre tratamiento de datos personales sean una realidad verificable y redunden en beneficio de la protección de los derechos de las personas. Por eso, es crucial que los administradores de las organizaciones sean proactivos respecto del tratamiento de la información. De manera que, por iniciativa propia, adopten medidas estratégicas, idóneas y suficientes, que permitan garantizar: i) los derechos de los titulares de los datos personales y ii) una gestión respetuosa de los derechos humanos.

El artículo 2.2.2.25.6.2 del Decreto 1074 de 2015, establece "la verificación de la existencia de **medidas y políticas específicas para el manejo adecuado de los datos personales que administra un responsable será tomada en cuenta al momento de evaluar la imposición de sanciones por violación a los deberes y obligaciones establecidos en la ley (...)**".

Respecto a las medidas a las que ha hecho referencia el **RECURRENTE** en su escrito, debe este Despacho indicar que las mismas no fueron tomadas en cuenta en el acto administrativo que se revisa, en la medida que las mismas no fueron lo suficientemente efectivas para la protección de los datos personales relacionados en los diferentes formularios que fueron estudiados. Como se dijo: "La multiplicidad de mecanismos implementados debe servir para que todos los aspectos previstos en la norma como una obligación, se cumplan de manera eficiente y eficaz, lo cual no fue lo que resultó demostrado en el presente caso".

7. CONCLUSIONES.

- a) La **CÁMARA DE COMERCIO** respecto de los formularios evaluados **(i)** Competitividad y Proyectos – Coordinación de Gestión Internacional, **(ii)** Acompañamiento Cultura Digital, **(iii)** Diseño de Paquetes y Diseño de Experiencias y **(iv)** Módulo PQRS, en la medida que no están desarrollando la función registral, están en la obligación de cumplir con los deberes relacionados en los literales b) y c) del artículo 17 de la Ley 1581 de 2012 y sus normas reglamentarias, sin que puedan ser exceptuadas de acuerdo con lo dispuesto el artículo 10 de la citada Ley.
- b) En lo que tiene que ver con el Formulario Asesorías Jurídicas Especializadas, encontró el Despacho que la información allí solicitada hace relación a personas jurídicas o comerciantes inscritos, la cual puede ser consultada en los registros de la **CÁMARA DE COMERCIO**, razón por la cual se reducirá el valor de la sanción impuesta.
- c) La implementación de medidas en materia de protección de datos personales por parte de la **CÁMARA DE COMERCIO**, además de estar constituidas deber ser eficaces para prevenir el incumplimiento de las normas de protección de datos personales. Todas las actividades informadas por el **RECURRENTE** no fueron del todo suficientes. La multiplicidad de mecanismos implementados debe servir para que todos los aspectos previstos en la norma como una obligación, se cumplan de manera eficiente y eficaz, lo cual no fue lo que resultó demostrado en el presente caso".

QUINTO: Que, como consecuencia de la situación actual, y teniendo en cuenta el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional, se ha restringido el ingreso a las instalaciones de la Superintendencia, en consecuencia, se establecieron las medidas pertinentes para permitir el acceso completo a los expedientes por medios digitales.

Se precisa que, con el fin de garantizar los derechos fundamentales de la **CÁMARA DE COMERCIO DE VILLAVICENCIO**, con Número de Identificación Tributaria 892.000.102-1, esta Dirección ha concedido el acceso al presente Expediente digital a esta, por intermedio de su Representante Legal Principal vinculado al correo electrónico de notificación judicial presidencia@ccv.org.co quien debe

³¹ Cfr. Red Iberoamericana de Protección de Datos. Grupo de trabajo temporal sobre autorregulación y protección de datos personales. Mayo de 5 de 2006. En aquel entonces, la RIPD expidió un documento sobre autorregulación y protección de datos personales que guarda cercana relación con "accountability" en la medida que la materialización del mismo depende, en gran parte, de lo que internamente realicen las organizaciones y definan en sus políticas o regulaciones internas.

registrarse en calidad de persona natural, exclusivamente con los datos en mención, en el enlace <https://servicioslinea.sic.gov.co/servilinea/ServiLinea/Portada.php>.

En caso de que la entidad requiera un acceso adicional de consulta del Expediente, deberá dirigir su solicitud en tal sentido desde el correo electrónico de notificación judicial de la sociedad, a los correos electrónicos contactenos@sic.gov.co y habeasdata@sic.gov.co, indicando los nombres y números de identificación de las personas autorizadas, acreditando para dicho efecto los debidos poderes y/o autorizaciones, según corresponda.

Finalmente, indicando que la totalidad del Expediente se encuentra digitalizado para su consulta por medios virtuales, si la **CÂMARA DE COMERCIO** considera estrictamente necesario el acceso del Expediente en físico, deberá enviar un correo electrónico a contactenos@sic.gov.co y habeasdata@sic.gov.co, solicitando la asignación de una cita para revisión física del Expediente en las instalaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio en la ciudad de Bogotá D.C., indicando el número de radicado. Lo anterior por cuanto se deben garantizar el ingreso a las instalaciones con las adecuadas medidas de bioseguridad.

En mérito de lo expuesto, este Despacho.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR el **ARTÍCULO PRIMERO** de la Resolución No. 39514 del 28 de junio de 2021, de conformidad con lo establecido en el presente acto administrativo, el cual quedará así:

ARTÍCULO PRIMERO: IMPONER una sanción pecuniaria a la **CÂMARA DE COMERCIO DE VILLAVICENCIO**, identificada con el Nit.892.000.102-1 de **SESENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS SEIS MIL SETECIENTOS VEINTE PESOS MCTE** (\$66.806.720) equivalentes a **1840 UVT Unidad de Valor Tributario**, por la vulneración de lo dispuesto en las normas que se relacionan a continuación, respecto de los formularios **(i)** Asesorías Jurídicas Especializadas, **(ii)** Competitividad y Proyectos – Coordinación de Gestión Internacional, **(iii)** Acompañamiento Cultura Digital, **(iv)** Diseño de Paquetes y Diseño de Experiencias y **(v)** Módulo PQRS, así:

- i. El literal b) del artículo 17, en concordancia con el literal c) del artículo 4º y artículo 9º de la Ley 1581 de 2012 y el inciso primero del artículo 2.2.2.25.2.2 del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015
- ii. El literal c) del artículo 17, en concordancia con el literal b) del artículo 4º, artículo 8º y artículo 12 de la Ley 1581 de 2012 y, el inciso primero del artículo 2.2.2.25.2.2. y artículo 2.2.2.25.2.3. del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015.

ARTÍCULO SEGUNDO: Conceder el recurso subsidiario de apelación interpuesto en contra de la Resolución N° 39514 del 28 de junio de 2021, y en consecuencia trasladar el presente expediente al despacho del Superintendente Delegado para la Protección de Datos Personales, para que proceda de acuerdo con su competencia.

ARTÍCULO TERCERO: Notificar personalmente el contenido de la presente resolución a **CÂMARA DE COMERCIO DE VILLAVICENCIO**, identificada con Nit. 892.000.102-1 a través de su representante legal o quien haga sus veces, en calidad de investigada, entregándole copia de la misma.

ARTÍCULO CUARTO: La Superintendencia de Industria y Comercio se permite recordar que los canales habilitados para que los investigados ejerzan sus derechos, den respuesta a requerimientos, interpongan recursos, entre otros, son:

- Correo Superindustria: contactenos@sic.gov.co
- Sede Principal: Carrera 13 No. 27 - 00, Pisos 1 y 3 en la Ciudad de Bogotá de lunes a viernes de 8:00 a.m a 4:30 p.m

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., 13 DICIEMBRE 2021

El Director de Investigación de Protección de Datos Personales,

CARLOS ENRIQUE SALAZAR MUÑOZ
Firmado digitalmente por
CARLOS ENRIQUE SALAZAR
MUÑOZ
Fecha: 2021.12.13 13:38:16 -05'00'
CARLOS ENRIQUE SALAZAR MUÑOZ

NOTIFICACIÓN:

Investigada:

Entidad: **CÁMARA DE COMERCIO DE VILLAVICENCIO**
Identificación: Nit.:892.000.102-1
Representante Legal: **MARLY PAOLA TRUJILLO RIVEROS**
Identificación: C.C. 1.121.841.542
Dirección: Avenida 40 No. 24 A – 71
Ciudad: Villavicencio (Meta)
Correo electrónico: presidencia@ccv.org.co

Apoderado Especial: **JUAN LUIS PÉREZ ESCOBAR**
Identificación: C.C. 1.067.858.166
Tarjeta Profesional: 222.772 del C.S. de la J
Dirección: Carrera 16 No. 85 – 66 Apartamento 203
Ciudad: Bogotá D.C.
Correo Electrónico: juan.perez@lois.com.co