

Bogotá D.C.,

10

Respetado(a) Señor (a):

[Datos personales eliminados en virtud de la Ley 1581 de 2012]

Asunto: Radicación: 17-96489
Trámite: 113
Evento: 0
Actuación: 440
Folios: 1

Reciba cordial saludo.

De conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, por la cual se sustituye el Título II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, fundamento jurídico sobre el cual se funda la consulta objeto de la solicitud, procede la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** a emitir un pronunciamiento, en los términos que a continuación se pasan a exponer:

1. OBJETO DE LA CONSULTA

Atendiendo a la solicitud por usted radicada ante esta Entidad a través de su comunicación de fecha 24 de abril de 2017, en la cual pregunta:

“a. Qué categoría aplicaría para los datos personales registrados por los comerciantes en la Cámara de Comercio tales como: Nombre, identificación, dirección, teléfono o correo electrónico? Se consideran datos públicos (para efectos comerciales) o semiprivados (con acceso restringido a los comerciantes?)”

“b. Si los comerciantes registran estos datos en las cámaras de comercio para fortalecer sus relaciones (comerciales) y cumplir con un deber legal, es correcto afirmar que no se requiere autorización expresa del titular para realizar oferta de productos y servicios (en calidad de comerciante)?”



“c. La Cámara de Comercio podrá continuar comercializando la bases de datos de los comerciantes, bajo el régimen vigente de Protección de Datos Personales?”

Nos permitimos realizar las siguientes precisiones:

2. CUESTIÓN PREVIA

Reviste de gran importancia precisar en primer lugar que la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** a través de su Oficina Asesora Jurídica no le asiste la facultad de dirimir situaciones de carácter particular, debido a que, una lectura en tal sentido, implicaría la flagrante vulneración del debido proceso como garantía constitucional.

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido en la Sentencia C-542 de 2005:

“Los conceptos emitidos por las entidades en respuesta a un derecho de petición de consulta no constituyen interpretaciones autorizadas de la ley o de un acto administrativo. No pueden reemplazar un acto administrativo. Dada la naturaleza misma de los conceptos, ellos se equiparan a opiniones, a consejos, a pautas de acción, a puntos de vista, a recomendaciones que emite la administración pero que dejan al administrado en libertad para seguirlos o no”.

Ahora bien, una vez realizadas las anteriores precisiones, se suministrarán las herramientas de información y elementos conceptuales necesarios que le permitan absolver las inquietudes por usted manifestadas, como sigue:

2. FACULTADES DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

La Ley 1581 de 2012, en su artículo 21 señala las siguientes funciones para esta Superintendencia:

a) Velar por el cumplimiento de la legislación en materia de protección de datos personales;

b) Adelantar las investigaciones del caso, de oficio o a petición de parte y, como resultado de ellas, ordenar las medidas que sean necesarias para hacer efectivo el derecho de hábeas data. Para el efecto, siempre que se desconozca el derecho, podrá disponer que se conceda el acceso y suministro de los datos, la rectificación, actualización o supresión de los mismos;



c) Disponer el bloqueo temporal de los datos cuando, de la solicitud y de las pruebas aportadas por el Titular, se identifique un riesgo cierto de vulneración de sus derechos fundamentales, y dicho bloqueo sea necesario para protegerlos mientras se adopta una decisión definitiva.

d) Promover y divulgar los derechos de las personas en relación con el Tratamiento de datos personales e implementara campañas pedagógicas para capacitar e informar a los ciudadanos acerca del ejercicio y garantía del derecho fundamental a la protección de datos.

e) Impartir instrucciones sobre las medidas y procedimientos necesarios para la adecuación de las operaciones de los Responsables del Tratamiento y Encargados del Tratamiento a las disposiciones previstas en la presente ley.

f) Solicitar a los Responsables del Tratamiento y Encargados del Tratamiento la información que sea necesaria para el ejercicio efectivo de sus funciones.

g) Proferir las declaraciones de conformidad sobre las transferencias internacionales de datos.

h) Administrar el Registro Nacional Público de Bases de Datos y emitir las órdenes y los actos necesarios para su administración y funcionamiento.

i) Sugerir o recomendar los ajustes, correctivos o adecuaciones a la normatividad que resulten acordes con la evolución tecnológica, informática o comunicacional.

j) Requerir la colaboración de entidades internacionales o extranjeras cuando se afecten los derechos de los Titulares fuera del territorio colombiano con ocasión, entre otras, de la recolección internacional de datos personales.

k) Las demás que le sean asignadas por ley.

3.1. Definición de dato personal y tratamiento

El literal c) del artículo 3 de la Ley 1581 de 2012 define el dato personal en los siguientes términos: **“Dato personal:** *Cualquier información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales determinadas o determinables.*”

Al respecto, la Corte Constitucional mediante sentencia C-748 de 2011 señaló lo siguiente:

“(…)



[E]n efecto, la jurisprudencia constitucional ha precisado que las características de los datos personales –en oposición a los impersonales- son las siguientes: “i) estar referido a aspectos exclusivos y propios de una persona natural, ii) permitir identificar a la persona, en mayor o menor medida, gracias a la visión de conjunto que se logre con el mismo y con otros datos; iii) su propiedad reside exclusivamente en el titular del mismo, situación que no se altera por su obtención por parte de un tercero de manera lícita o ilícita, y iv) su tratamiento está sometido a reglas especiales (principios) en lo relativo a su captación, administración y divulgación.”

(...)

Los datos personales, a su vez, suelen ser clasificados en los siguientes grupos dependiendo de su mayor o menor grado de aceptabilidad de divulgación: datos públicos, semiprivados y privados o sensibles”.

Por lo anterior, el dato personal es cualquier información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales determinadas o determinables que cumplen con las siguientes características: (i) están referidos a aspectos exclusivos y propios de una persona natural, ii) permiten identificar a la persona, en mayor o menor medida, gracias a la visión de conjunto que se logre con el mismo y con otros datos; iii) su propiedad reside exclusivamente en el titular del mismo, situación que no se altera por su obtención por parte de un tercero de manera lícita o ilícita, y iv) su tratamiento está sometido a reglas especiales (principios) en lo relativo a su captación, administración y divulgación.

Por su parte, el literal g) del artículo 3 define tratamiento en los siguientes términos: *“Tratamiento: Cualquier operación o conjunto de operaciones sobre datos personales, tales como la recolección, almacenamiento, uso, circulación o supresión.”*

Al respecto la Corte Constitucional en la mencionada sentencia señaló lo siguiente:

*“El tratamiento es definido como cualquier operación o conjunto de operaciones sobre datos personales, tales como la recolección, almacenamiento, uso, circulación o supresión. Este vocablo, al igual que los dos analizados en precedencia, es de uso en el ámbito europeo y se encuentra tanto en la Directiva 95/46 del Parlamento Europeo como en los Estándares dictados en la reciente conferencia que se dio en Madrid (España), en la que se definió tratamiento como “cualquier operación o conjunto de operaciones, **sean a no automatizadas**, que se apliquen a datos de carácter personal, en especial su recogida, conservación, utilización, revelación o supresión”*

*El vocablo tratamiento para los efectos del proyecto en análisis es de suma importancia por cuanto su contenido y desarrollo se refiere precisamente a lo que debe entenderse por el “tratamiento del dato personal”. En ese orden, cuando el proyecto se refiere al **tratamiento**, hace alusión a cualquier operación que se pretenda hacer con el dato personal, con o sin ayuda de la informática, pues a diferencia de algunas legislaciones, la definición que aquí se analiza no se circunscribe únicamente a procedimientos automatizados. Es por ello que los principios, derechos, deberes y sanciones que contempla la normativa en revisión incluyen, entre otros, la recolección, la conservación, la utilización y otras formas de procesamiento de datos con o sin ayuda de la informática. En consecuencia, no es válido argumentar que la ley de protección de datos personales cubija exclusivamente el tratamiento de datos que emplean las nuevas tecnologías de la información, dejando por fuera las bases de datos manuales, lo que resultaría ilógico, puesto que precisamente lo que se pretende con este proyecto es que todas las operaciones o conjunto de operaciones con los datos personales quede regulada por las disposiciones del proyecto de ley en mención, con las salvedades que serán analizadas en otro apartado de esta providencia. En este orden de ideas, esta definición no genera problema alguno de constitucionalidad y por tanto será declarada exequible.”*

Por lo anterior, el tratamiento se refiere a la utilización, recolección, almacenamiento, circulación y supresión de los datos personales que se encuentren registrados en cualquier base de datos o archivos por parte de entidades públicas o privadas y cuyo procesamiento sea utilizando medios tecnológicos o manuales.

La Ley 1581 de 2012 no señala una clasificación de datos personales, sin embargo, ante ese vacío la Corte Constitucional en la Sentencia C-748 de 2012, señaló lo siguiente:

“[S]e pregunta la Sala si la omisión de estas clasificaciones en el literal c) constituye un vicio de constitucionalidad. Para la Sala la respuesta es negativa, ya que estas definiciones no son un ingrediente indispensable para la aplicación de las garantías de la ley y, en todo caso, la ausencia de definiciones puede ser llenada acudiendo a la jurisprudencia constitucional y a otros preceptos legales.

En primer lugar, la clasificación de los datos personales en públicos, semiprivados y privados o sensibles, es solamente una posible forma de categorizar los datos, pero no la única; otras clasificaciones podrían ser producto de criterios diferentes al grado de aceptabilidad de la divulgación del dato. El legislador, por tanto, tiene libertad para elegir o no elegir una categorización.



Ahora bien, es cierto que el propio legislador estatutario adoptó algunas de estas clasificaciones, como la de datos sensibles, cuyo tratamiento se prohíbe con algunas excepciones en el artículo 6 del proyecto. Para poder dar sentido a este precepto, a juicio de la Sala, basta con acudir a las definiciones elaboradas por la jurisprudencia constitucional o a las definiciones de otros preceptos legales, como la Ley 1266, cuyo artículo 3 dispone:

“f) Dato público. Es el dato calificado como tal según los mandatos de la ley o de la Constitución Política y todos aquellos que no sean semiprivados o privados, de conformidad con la presente ley. Son públicos, entre otros, los datos contenidos en documentos públicos, sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas que no estén sometidos a reserva y los relativos al estado civil de las personas;

(...)”

En concordancia con lo anterior, el artículo 2.2.2.25.1.3., del Decreto 1074 de 2015, señala la siguiente definición de dato público:

“Dato público: Es el dato que no sea semiprivado, privado o sensible. Son considerados datos públicos, entre otros, los datos relativos al estado civil de las personas, a su profesión u oficio y a su calidad de comerciante o de servidor público. Por su naturaleza, los datos públicos pueden estar contenidos, entre otros, en registros públicos, documentos públicos, gacetas y boletines oficiales y sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas que no estén sometidas a reserva”.

Por su parte, el artículo 10 de la Ley 1581 de 2012 señala los casos en que no es necesaria la autorización por parte del titular así:

“Casos en que no es necesaria la autorización. La autorización del Titular no será necesaria cuando se trate de:

(...)

b) Datos de naturaleza pública.

(...)



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

Al respecto la Corte Constitucional mediante Sentencia C-748 de 2011 señaló lo siguiente:

Por lo anterior, la Ley 1581 de 2012 solo aplica para el tratamiento de datos personales, esto es, la recolección, el uso, el almacenamiento, la circulación o la supresión de los mismos, de personas naturales. Los datos públicos son aquellos que por mandato legal o constitucional son calificados como tal y los que no tengan la naturaleza de semiprivado, privado o sensible, a dichos datos podrá accederse sin autorización del titular.

En todo caso, la ausencia de autorización permitida en los casos taxativos señalados en el artículo 10 de la Ley 1581 de 2012, entre ellos, el de datos de naturaleza pública como los contenidos en el registro mercantil administrado por las Cámaras de Comercio, no es una autorización abierta para el uso y acceso indiscriminado de los mismos, pues debe cumplir con todas las limitaciones y principios de legalidad, finalidad, libertad, veracidad o calidad, transparencia, acceso y circulación restringida, seguridad y confidencialidad, consagrados en el artículo 4 de la precitada ley.

Para mayor claridad y de acuerdo a su consulta desarrollaremos los principios de finalidad y libertad en los siguientes términos:

3.2 Principio de finalidad para el tratamiento de datos personales

Es necesario tener en cuenta el literal b) del artículo 4 de la mencionada ley define el principio de finalidad así: "**b) Principio de finalidad:** *el tratamiento debe obedecer a una finalidad legítima de acuerdo con la Constitución y la ley, la cual debe ser informada al titular*".

Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-748 de 2011 señaló lo siguiente:

***“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 haciendo uso 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**, 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 comprehensiva 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.”

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.”

Por lo anterior, la utilización de los datos personales de un titular sólo debe ser para los casos autorizados de manera previa y expresa por éste o por la ley, cumpliendo con una finalidad legítima y destinada a realizar los fines exclusivos para los cuales fue entregada por el titular, como por ejemplo, cumplir con el registro mercantil administrado por las Cámaras de Comercio

Así mismo, el titular de los datos personales debe ser informado de manera clara, suficiente y previa acerca de la finalidad de la información suministrada y, por tanto, no podrá haber tratamiento de datos sin la clara especificación acerca de la finalidad de los mismos. Cualquier utilización diferente, deberá ser autorizada en forma expresa por el Titular.



En concordancia con lo anterior, el inciso tercero del artículo 2.2.2.25.2.2., del Decreto 1074 de 2015, que incorpora el Decreto 1377 de 2013, dispone lo siguiente:

“En caso de haber cambios sustanciales en el contenido de las políticas del Tratamiento a que se refiere a la sección 3 de este capítulo, referidos a la identificación del Responsable y a la finalidad del Tratamiento de los datos personales, los cuales puedan afectar el contenido de la autorización, el Responsable del Tratamiento debe comunicar estos cambios al Titular antes de o a más tardar al momento de implementar las nuevas políticas. Además, deberá obtener del Titular una nueva autorización cuando el cambio se refiera a la finalidad del Tratamiento”.

En consecuencia, si se pretende un tratamiento de datos personales, esto es, la recolección, el uso, la circulación o el almacenamiento de los mismos, diferente a la finalidad específica y exclusiva perseguida con la base de datos, como por ejemplo, los datos suministrados para la finalidad específica del registro mercantil, el responsable del tratamiento deberá solicitar autorización del titular e informar de manera clara, suficiente y previa la nueva finalidad del tratamiento.

3.3 Autorización para el tratamiento de datos personales

En el tratamiento de los datos personales como la recolección, almacenamiento, uso, circulación o supresión de los mismos debe tenerse en cuenta el principio de libertad definido en el literal c) del artículo 4 de la Ley 1581 de 2012 así:

“c) Principio de libertad: El Tratamiento sólo puede ejercerse con el consentimiento, previo, expreso e informado del Titular. Los datos personales no podrán ser obtenidos o divulgados sin previa autorización, o en ausencia de mandato legal o judicial que releve el consentimiento.”

Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-748 de 2011 señaló lo siguiente:

“[P]rincipio de libertad: El tratamiento sólo puede ejercerse con el consentimiento, previo, expreso e informado del titular. Los datos personales no podrán ser obtenidos o divulgados sin previa autorización, o en ausencia de mandato legal o judicial que releve el consentimiento.

Este principio, pilar fundamental de la administración de datos, permite al ciudadano elegir voluntariamente si su información personal puede ser utilizada o no en bases de datos. También impide que la información ya registrada de un usuario, la cual ha sido obtenida con su consentimiento, pueda pasar a otro organismo que la utilice con fines distintos para los que fue autorizado inicialmente.



El literal c) del Proyecto de Ley Estatutaria no sólo desarrolla el objeto fundamental de la protección del habeas data, sino que se encuentra en íntima relación con otros derechos fundamentales como el de intimidad y el libre desarrollo de la personalidad. En efecto, el ser humano goza de la garantía de determinar qué datos quiere sean conocidos y tiene el derecho a determinar lo que podría denominarse su “imagen informática”.

(...)

*En materia de manejo de información personal, el consentimiento exigido es además, calificado, por cuanto debe ser **previo, expreso e informado**. Sobre el particular, en la Sentencia C-1011 de 2008 se sostuvo que tales características concretan la libertad del individuo frente al poder informático*

(...)

*En relación con **el carácter previo**, la autorización debe ser suministrada, en una etapa anterior a la incorporación del dato. (...)*

*En relación con el **carácter expreso**, la autorización debe ser inequívoca, razón por la cual, al contrario de lo sostenido por algunos intervinientes, no es posible aceptarse la existencia, dentro del ordenamiento jurídico colombiano, de un consentimiento tácito. (...)*

*En relación con el **carácter informado**, el titular no sólo debe aceptar el Tratamiento del dato, sino también tiene que estar plenamente consciente de los efectos de su autorización. (...)*

Por lo anterior, el tratamiento de los datos personales solo puede realizarse cuando exista la autorización previa, expresa e informada del titular, con el fin de permitirle que se garantice que en todo momento y lugar pueda conocer en dónde está su información personal, para qué propósitos ha sido recolectada y qué mecanismos tiene a su disposición para su actualización y rectificación.

Respecto a la autorización el artículo 2.2.2.25.2.2 del Decreto 1074 de 2015 señala lo siguiente:

"Autorización. El Responsable del Tratamiento deberá adoptar procedimientos para solicitar, a más tardar en el momento de la recolección de sus datos, la autorización del Titular para el Tratamiento de los mismos e informarle los datos personales que serán recolectados



así como todas las finalidades específicas del Tratamiento para las cuales se obtiene el consentimiento."

Por su parte, el artículo 2.2.2.25.2.4., del precitado decreto dispone:

"Modo de obtener la autorización. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1581 de 2012, los Responsables del Tratamiento de datos personales establecerán mecanismos para obtener la autorización de los Titulares o de quien se encuentre legitimado de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.2.25.4.1., del presente Decreto, que garanticen su consulta. Estos mecanismos podrán ser predeterminados a través de medios técnicos que faciliten al Titular su manifestación automatizada. Se entenderá que la autorización cumple con estos requisitos cuando se manifieste (i) por escrito, (ii) de forma oral o (iii) mediante conductas inequívocas del Titular que permitan concluir de forma razonable que otorgó la autorización. En ningún caso el silencio podrá asimilarse a una conducta inequívoca."

En concordancia con lo anterior, el artículo 2.2.2.25.2.5., del mencionado decreto consagra lo siguiente:

"Prueba de la autorización. Los Responsables deberán conservar prueba de la autorización otorgada por los Titulares de datos personales para el Tratamiento de los mismos".

Se entiende que el titular de la información ha dado su autorización para el tratamiento de los datos personales cuando: (i) sea por escrito; (ii) sea oral o (iii) mediante conductas inequívocas, es decir, aquellas que no admiten duda o equivocación, del titular que permitan concluir de forma razonable que otorgó la autorización. El silencio no puede asimilarse a una conducta inequívoca. Cuando se trate de datos personales sensibles la autorización para el tratamiento de tales datos deberá hacerse de manera explícita.

Los responsables del tratamiento de los datos personales deben obtener la autorización por parte del titular a más tardar al momento de su recolección informándole la finalidad específica del tratamiento de los mismos, y debe utilizar mecanismos idóneos que garanticen su consulta posterior.

4. FACULTADES DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN MATERIA DE CÁMARAS DE COMERCIO

En cuanto a las funciones específicas de esta Entidad frente a las cámaras de comercio, se encuentran las señaladas en el Código de Comercio en los artículos 27,37,82 y 87 y en el artículo 1, numerales 17,18, 19 y 20 del Decreto 4886 de 2011, que a la letra señalan:



“17. Ejercer el control y vigilancia de las Cámaras de Comercio, sus federaciones y confederaciones de acuerdo con las disposiciones vigentes sobre la materia y coordinar lo relacionado con el registro mercantil.

18. Determinar los libros necesarios para que las Cámaras de Comercio lleven el registro mercantil, la forma de hacer las inscripciones e instruir para que dicho registro y el de las personas jurídicas sin ánimo de lucro se lleve de acuerdo con la ley.

19. Ejercer de acuerdo con la ley las funciones relacionadas con el registro único de proponentes.

20. Resolver los recursos de apelación y queja interpuestos contra los actos expedidos por las Cámaras de Comercio.”

En ese orden de ideas, se procederá en primer lugar al desarrollo constitucional, legal, doctrinal y jurisprudencial que corresponda realizar en torno al objeto de la petición como eje central.

4.1 Registro Mercantil

El registro mercantil, creado por la ley (artículo 26 del Código de Comercio) para llevar la matrícula de los comerciantes y de los establecimientos de comercio, así como la inscripción de todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exigiere esa formalidad, es una base de datos actualizable sobre los participantes en la actividad comercial del país, caracterizada por su disponibilidad pública e inmediata. Por lo tanto, es un medio para acceder al intercambio económico con la seguridad jurídica que brinda el conocimiento sobre quiénes tienen parte en la dinámica del mercado y las actividades que realizan.

El artículo 26 del Código de Comercio, establece:

*“**Art. 26. Registro Mercantil - Objeto - Calidad.** El registro mercantil tendrá por objeto llevar la matrícula de los comerciantes y de los establecimientos de comercio, así como la inscripción de todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exigiere esa formalidad.*

El registro mercantil será público. Cualquier persona podrá examinar los libros y archivos en que fuere llevado, tomar anotaciones de sus asientos o actos y obtener copias de los mismos.”

La Corte Constitucional, mediante sentencia C- 602 de 2000 ha manifestado que:



*“Todo comerciante tiene la obligación de matricularse en el registro mercantil. En estricto rigor la matrícula mercantil es un medio legal que permite brindar publicidad sobre la condición de comerciante. **En este mismo sentido, los demás actos de inscripción de actos, libros y documentos, en el registro mercantil, constituyen formalidades legales a cuyo cumplimiento no pueden sustraerse los comerciantes, y también se encaminan a fortalecer el sistema de publicidad mercantil.**”* (Resaltado fuera del texto)

De lo anterior se desprende que es deber de todo comerciante matricularse en el registro mercantil, registro que tiene por finalidad producir efectos de publicidad y carácter probatorio.

4.2 Finalidad del Registro Mercantil

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-277 del 5 de abril de 2006, con ponencia el Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, dentro del expediente D-5933, al analizar la constitucionalidad del artículo 33 del Código de Comercio, por medio del cual se impone la obligación de renovar anualmente la matrícula mercantil, se pronunció sobre el contenido, importancia y funciones del registro mercantil.

En primer lugar, precisó así el detalle mínimo de información que sobre los comerciantes debe ser pública y que debe contener la matrícula mercantil de quienes a nombre propio o mediante una empresa pretenden participar en actividades económicas mediante la compra y de venta de bienes y/o servicios:

"11.- En primer término, de manera general la información contenida en la matrícula mercantil de quienes ejerzan la actividad comercial en Colombia, debe dar cuenta de lo siguiente según el artículo 32 del Código de Comercio:

- Nombre del comerciante, documento de identidad y nacionalidad.*
- Actividad o negocios a los que se dedique*
- Domicilio y dirección*
- Lugares en que permanentemente desarrolle sus actividades o negocios.*
- Referencia al patrimonio líquido*
- Referencia detallada de los bienes raíces que posea.*
- Referencia al monto de las inversiones en las actividades o negocios que desarrolla.*
- Referencia a la(s) persona(s) que administran las actividades o negocios, así como al detalle de sus facultades.*



-Referencia a las entidades de crédito con las cuales haya celebrado operaciones.

-Referencia a dos comerciantes inscritos.

Y cuando se trate de un establecimiento de comercio, la matrícula mercantil deberá hacer referencia a:

-Denominación y dirección.

-Actividad principal a la que se dedique.

-Nombre y dirección del propietario

-Indicación de si el local que ocupa es propio o ajeno."

Seguidamente, la Honorable Corte Constitucional refirió en los siguientes párrafos la importancia del registro mercantil y a las funciones que cumple:

"12.- La actualización permanente de estos datos [haciendo referencia a los que contiene la matrícula mercantil] encarna un archivo de información que da fe de quiénes, qué, cómo y con cuántos recursos se está desarrollando el intercambio económico en nuestra sociedad. Así mismo, dicha información satisface tanto la agilidad propia de la dinámica económica, por cuanto se actualiza constantemente, como también la necesidad de publicidad y acceso inmediato a ella para permitir la efectividad que brinda la inmediatez en el intercambio comercial.

En conclusión la base de datos constituida por el registro mercantil actualizable anualmente, sugiere la compilación de una información que es connatural a la actividad comercial, en tanto su desarrollo implica tener certeza de quiénes, cómo y con qué se participa en ella. Además, la disponibilidad pública e inmediata señala a todos los integrantes de una comunidad la garantía del acceso al intercambio económico y les brinda las herramientas mínimas para ello, las cuales son conocimiento de los participantes y conocimiento de las actividades que se realizan.

13.- La Corte comparte las apreciaciones de la mayoría de los intervinientes, en el sentido que el registro mercantil permanentemente actualizado, presta a la actividad económica la posibilidad de configuración de uno de sus supuestos más importantes, cual es el de (i) la organización. De la que se deriva igualmente otro elemento esencial no sólo al ejercicio del intercambio comercial sino a la dinámica misma del Estado Constitucional de Derecho, que es (ii) la seguridad jurídica. Todo esto, a través de la satisfacción de otro principio fundamental de las actividades económicas, cual es el de (iii) la publicidad. El cumplimiento de éstos implica que los principios constitucionales y su implementación sugieren la adopción de medidas tales como la que se estudia en la presente sentencia." (Subrayas fuera del texto)

En efecto, el registro mercantil brinda organización, dirección y control de la actividad mercantil por parte del Estado, por cuanto al reunirse en el registro los datos mínimos de quienes a nombre propio o mediante una empresa pretenden participar en actividades



económicas mediante la compra y venta de bienes y servicios (información que da fe de quiénes, qué, cómo y con cuántos recursos se está desarrollando el intercambio económico en nuestra sociedad), le proporciona al Estado las condiciones necesarias para dirigir y controlar efectivamente la actividad económica, en ejercicio de su facultad de intervención en la economía.

Ahora, la organización que proporciona la estructura del registro deriva en la organización de la actividad mercantil, en general, lo cual, a su vez, genera seguridad jurídica a los participantes en el intercambio comercial.

Finalmente, la publicidad, como garantía de transparencia en la actuación de los poderes públicos, adquiere importancia capital en la consolidación de las condiciones de organización y seguridad en las que se desenvuelve el intercambio económico y la actividad mercantil.

Por otra parte, en la misma sentencia, la Honorable Corte Constitucional explica la necesidad del registro mercantil:

"16.- Como se ve, la facultad de intervención del Estado en la economía se presenta como la principal herramienta mediante la que éste ejerce la dirección y control de aquella. Para esto, la organización de quienes participan en el intercambio comercial proporciona al Estado las condiciones necesarias para dirigir y controlar de modo efectivo la actividad económica. De ahí que para esta Corporación resulte claro que sin un instrumento que provea la organización de las empresas, no se pueda hablar de un escenario adecuado para ejercer la intervención eficaz que la Constitución prescribe a cargo del Estado, en la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o prestación de servicios. Esto es, en la actividad mercantil que por excelencia la desarrollan las empresas por medio de actividades económicas organizadas.

17.- Un instrumento esencial que organiza las empresas, y por tanto facilita y hace efectiva la labor del Estado de dirigir y controlar la economía (arts 333 y 334 C.N) es el registro mercantil. Contrario sensu, en ausencia de una base de datos como el registro mercantil que manejan las Cámaras de Comercio, no es posible cumplir los fines constitucionales contenidos en los artículos 333 y 334 de la Carta. Pues, la falta de publicidad, actualización y acceso a las circunstancias principales de las empresas hace muy compleja – por decir lo menos - la tarea de establecer directivas y diseñar políticas para que el desarrollo económico de cuenta de los objetivos que la Constitución le trazó.

18.- Para esta Sala, la satisfacción de los principios de dirección, control y promoción de la economía por parte del Estado (arts 333, 334, 335, 336, 337 y 338 C.N), así como la búsqueda por el cumplimiento de la función social de las empresas (art. 333 C.N), no sólo justifica la implementación de una herramienta como el registro mercantil, sino que la hace necesaria. Esto en tanto, como se dijo, configura el instrumento idóneo para organizar a quienes pretenden participar en el intercambio



mercantil. Además de que, la organización que proporciona la estructura del registro deriva en la organización de la actividad mercantil en general, lo cual a su vez genera seguridad en su desarrollo. (...". (Subraya nuestra)

En resumen, el registro mercantil actualizado resulta ser, para el Estado, una herramienta capital para la organización, dirección y control de la actividad mercantil del país, y para los comerciantes y demás particulares un medio para conocer quiénes y cómo participan en la producción, transformación, compra y venta de bienes y servicios.

5. CONSIDERACIONES FINALES EN TORNO A LA CONSULTA PRESENTADA.

En línea con lo anterior, y teniendo en cuenta que a este punto se ha logrado la exposición de las consideraciones de orden constitucional, legal, jurisprudencial y doctrinal, en el marco de los interrogantes planteados en la solicitud formulada, nos permitimos manifestar:

- El dato personal es cualquier información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales determinadas o determinables que cumplen con las siguientes características: (i) están referidos a aspectos exclusivos y propios de una persona natural, ii) permiten identificar a la persona, en mayor o menor medida, gracias a la visión de conjunto que se logre con el mismo y con otros datos; iii) su propiedad reside exclusivamente en el titular del mismo, situación que no se altera por su obtención por parte de un tercero de manera lícita o ilícita, y iv) su tratamiento está sometido a reglas especiales (principios) en lo relativo a su captación, administración y divulgación.

-Los responsables del tratamiento de los datos personales tienen la obligación de obtener la autorización por parte del titular informándole la finalidad específica del tratamiento, esto es, la recolección, el almacenamiento, la circulación, uso y/o supresión de los mismos a través de mecanismos que garanticen su consulta posterior.

Se entiende que el titular de la información ha dado su autorización cuando: i) sea por escrito; (ii) sea oral o (iii) mediante conductas inequívocas, es decir, aquellas que no admiten duda o equivocación del titular que permitan concluir de forma razonable que otorgó la autorización. El silencio no puede asimilarse a una conducta inequívoca.

En este orden, frente a su primera inquietud, la información contenida en los registros públicos como es el caso del Registro Mercantil, es considerada como dato público, por definición legal es de carácter público –artículo 26 Código de Comercio-. Los datos públicos son aquellos que por mandato legal o constitucional son calificados como tal y los que no tengan la naturaleza de semiprivado, privado o sensible, a dichos datos podrá accederse sin autorización del titular.



Respecto de su segunda pregunta, debemos indicar que la ausencia de autorización permitida para el Tratamiento de los datos de naturaleza pública como los contenidos en el registro mercantil administrado por las Cámaras de Comercio, no es una autorización abierta para el uso y acceso indiscriminado de los mismos, pues debe cumplir con todos las limitaciones y principios de legalidad, finalidad, libertad, veracidad o calidad, transparencia, acceso y circulación restringida, seguridad y confidencialidad, consagrados en el artículo 4 de la Ley 1581 de 2012.

En cuanto a su tercera y última inquietud, la utilización de los datos personales de un titular sólo debe ser para los casos autorizados de manera previa y expresa por éste o por la ley, cumpliendo con una finalidad legítima y destinada a realizar los fines exclusivos para los cuales fue entregada por el titular, como por ejemplo, cumplir con la finalidad del registro mercantil administrado por las Cámaras de Comercio.

Así mismo, el titular debe ser informado de manera clara, suficiente y previa acerca de la finalidad de la información suministrada y por tanto, no podrá haber tratamiento de datos sin la clara especificación acerca de la finalidad de los mismos. Cualquier utilización diferente a la finalidad específica y exclusiva perseguida con la base de datos, deberá ser autorizada en forma expresa por el Titular.

Finalmente le informamos que algunos conceptos de interés general emitidos por la Oficina Jurídica, así como las resoluciones y circulares proferidas por ésta Superintendencia, las puede consultar en nuestra página web <http://www.sic.gov.co/drupal/Doctrina-1>

En ese orden de ideas, esperamos haber atendido satisfactoriamente su consulta, reiterándole que la misma se expone bajo los parámetros del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, esto es, bajo el entendido que la misma no compromete la responsabilidad de esta Superintendencia ni resulta de obligatorio cumplimiento ni ejecución.



Atentamente,

JAZMIN ROCIO SOACHA PEDRAZA
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

Elaboró: XXX
Revisó: Jazmín Rocío Soacha
Aprobó: Jazmín Rocío Soacha

