

# SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA



Superintendencia  
Financiera  
de Colombia

**Radicación: 2016075165-002-000**

Fecha: 2016-08-19 09:58 Sec.día: 347

Anexos: No

Trámite::116-CONSULTAS ESPECÍFICAS

Tipo doc::39-RESPUESTA FINAL E

Remitente: 240040-GRUPO LEGAL PARA RIESGOS OPERATIVOS

Destinatario::4 - 115-PAGOS INTERNACIONALES

Doctora

**MARIBEL ORTIZ ZAPATA**

Gerente Riesgo Operativo y Oficial de Cumplimiento

PAGOS INTERNACIONALES S.A COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO

Calle 5 No. 50-103 Ciudadela Comercial Cosmocentro, Local 245

Cali – Valle

Número de Radicación : 2016075165-002-000  
Trámite : 116 CONSULTAS ESPECÍFICAS  
Actividad : 39 RESPUESTA FINAL E  
Expediente : \*  
Anexos :

Respetada doctora Ortiz:

De manera atenta me refiero a la comunicación radicada en esta Superintendencia el 8 de julio de 2016, mediante la cual desea saber si Pagos Internacionales S.A. Compañía de Financiamiento, como entidad vigilada por esta Autoridad, debe cumplir con el registro nacional de base de datos, teniendo en cuenta que el concepto 2013016641-001 del 16 de abril de 2013, emitido por el Grupo de Doctrina de la Dirección Jurídica de esta Superintendencia, señaló que a las bases de datos y archivos regulados por la Ley 1266 de 2008, no le es aplicable el régimen general de que trata la Ley 1581 de 2012, de acuerdo con lo establecido en el literal e), del artículo 2º ibídem.

Al respecto, esta Superintendencia fijó su posición mediante concepto 2014069441-001 del 28 de agosto de 2014, reiterada mediante oficio 2016051241-002 del 26 de mayo de 2016, en los siguientes términos:

“(…)

Sobre la materia objeto de consulta, cabe aclarar en primer lugar que si bien es cierto el tema relacionado con el “*Registro Nacional de Bases de Datos*”, así como la aplicación general del artículo 25 de la Ley 1581 de 2012 y de su reglamentación, es competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, también lo es que, en la medida en que su consulta apunta a resolver la inquietud, específicamente sobre las bases de datos de los establecimientos bancarios, las cuales están reguladas por la Ley 1266 de 2008, consideramos prudente efectuar las siguientes consideraciones:

## SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

No hay duda que de acuerdo con lo establecido en el literal e), del artículo 2º, de la Ley 1581 de 2012, a las bases de datos y archivos regulados por la Ley 1266 de 2008 no le es aplicable el régimen general de que trata la Ley 1581 de 2012, excepto en la aplicación de principios y transferencia de datos a terceros países.

Luego, si las bases de datos y archivos de que trata la Ley 1266 de 2008, están excluidas del ámbito de aplicación de la Ley 1581 de 2012, es claro que tampoco le sería aplicable el Decreto 886 de 2014, mediante el cual se reglamenta el artículo 25 de la citada Ley 1581. Vemos:

### **Ley 1581 de 2012**

#### ***“Artículo 2. Ámbito de aplicación***

(...)

*El régimen de protección de datos personales que se establece en la presente Ley no será de aplicación:*

(...)

*e) A las bases de datos y archivos regulados por la Ley 1266 de 2008.*

*Parágrafo: Los principios sobre protección de datos serán aplicables a todas las bases de datos, incluidas las exceptuadas en el presente artículo, con los límites dispuestos en la presente ley y sin reñir con los datos que tienen características de estar amparados por la reserva legal. En el evento que la normatividad especial que regule las bases de datos exceptuadas prevea principios que tengan en consideración la naturaleza especial de datos, los mismos aplicarán de manera concurrente a los previstos en la presente ley.*

#### **Artículo 26. Transferencia de Datos a Terceros Países**

(...)

*Parágrafo 2. Las disposiciones contenidas en el presente artículo serán aplicables para todos los datos personales, incluyendo aquellos contemplados en la Ley 1266 de 2008”* (Subraya fuera de texto).

Como se aprecia, la Ley 1581 en su artículo 2, literal e) excluye de manera expresa de su ámbito de aplicación, la información de que trata la Ley 1266 de 2008, excepto en la parte de aplicación de principios y transferencia de datos a terceros países, entre otras razones, porque la Ley 1266 de 2008, es una norma especial que prima sobre la norma general, por tener un

## SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

carácter sectorial, al regular el manejo de la información contenida en las bases de datos personales de naturaleza crediticia, financiera, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países.

De hecho, la Corte Constitucional en Sentencia C-748 de 2011, mediante la cual documentó el estudio sobre el control de constitucional efectuado al proyecto de ley estatutaria, hoy Ley 1581 de 2012, señaló refiriéndose a ésta excepción lo siguiente:

*“(...) Estos datos requieren una regulación especial –como la adoptada en la Ley 1266 y declarada executable por esta Corporación, debido a que en este ámbito se presenta una tensión entre el habeas data y el desarrollo de la actividad financiera y bursátil, actividad de interés público en virtud del impacto que puede tener sobre todo el sistema económico y, por esta vía, sobre la garantía de derechos fundamentales y el mantenimiento del orden público. **En vista de la necesidad de regular el tratamiento de estos datos de manera especial, debían exceptuarlos de la aplicación del proyecto bajo estudio. Por tanto, la Sala declarará executable el literal e), de conformidad con lo expuesto en la sentencia C-1011 de 2008. Sin embargo, la Sala advierte que, según el parágrafo del artículo 2, los principios que prevé el proyecto bajo estudio deben aplicarse de manera complementaria con los establecidos en la Ley 1266”**.” (Subrayado y resaltado fuera de texto).*

Precisamente, en la Sentencia C-1011 de 2008, la Corte Constitucional realiza las siguientes aclaraciones, frente a la Ley 1266 de 2008:

*“(...) **Ley tiene un carácter sectorial**, dirigido a la regulación de la administración de datos personales de contenido comercial, financiero y crediticio; por ende, la referencia realizada por el legislador estatutario al derecho a la información se circunscribe a ese carácter sectorial, y, en ese sentido, desvirtúa la posibilidad de interpretar la normatividad como una regulación integral de ese derecho”.*

*“(...) la administración de datos personales de contenido comercial y financiero tiene por objeto otorgar información a los usuarios de esos datos, con el fin que adopten decisiones sobre el otorgamiento de créditos y, en general, la celebración de contratos mercantiles, es claro que dicha administración debe estar sustentada en la transferencia de datos a terceros, en este caso los mencionados usuarios”.*

*“(...) Sin embargo, también debe advertirse que el cálculo del riesgo es un parámetro que no sólo es útil para el ejercicio de las actividades crediticias sino que, como lo demuestra la experiencia, es definitivo para un sinnúmero de actividades de la vida social, en especial de naturaleza mercantil las cuales, aunque son actividades protegidas por el Estado, se inscriben en el marco propio de la iniciativa privada y, por ende, separada del interés público en el que se inscriben **las actividades financieras, bursátil, aseguradora y las demás relacionadas con el manejo y aprovechamiento de recursos de captación**”.*  
(Subrayado y resaltado fuera de texto).

Conforme a lo anteriormente expuesto, no cabe duda, que la Ley 1266 de 2008, es una norma especial, por regular a un sector particular de la economía, derivada de la actividad de intermediación financiera en la medida en que está de por medio, la confianza, el

## SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

aprovechamiento y la inversión de los dineros captados del público ahorrador e inversionista, en la que se señala no solo a los establecimientos de crédito sino también al asegurador, mercado público de valores y demás entidades relacionadas con el manejo y aprovechamiento de los recursos del público.

Incluso, del ámbito de aplicación del régimen de protección de datos de que trata la Ley 1581 de 2012, también están excluidas, de acuerdo con el literal b) del artículo 2º ibídem -excepto en la aplicación de principios- las bases de datos y archivos que tengan por finalidad la prevención, detección, monitoreo y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, que en el caso de las entidades vigiladas por esta Superintendencia, es de imperativo cumplimiento, el artículo 102 y siguientes del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en concordancia con lo señalado en los Capítulos XI y XIII, Título I de la Circular Básica Jurídica C.E. 007 de 1996, para evitar que en la realización de sus operaciones, las entidades puedan ser utilizadas como instrumento para el ocultamiento, manejo, inversión o aprovechamiento en cualquier forma de dinero u otros bienes provenientes de actividades delictivas o destinadas a su financiación, o para dar apariencia de legalidad a las actividades delictivas o a las transacciones y fondos vinculados con las mismas.

De la misma manera, la Corte Constitucional en Sentencia C-748 de 2011, mediante la cual se pronunció sobre el control de constitucional realizado al proyecto de ley estatutaria, hoy Ley 1581 de 2012, señaló refiriéndose a ésta excepción lo siguiente:

*“(...) para las excepciones de “prevención, detección, monitoreo y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo”, pues tanto el lavado de activos como el terrorismo son amenazas importantes contra la seguridad y el orden público.*

*Por ejemplo, en la sentencia C-537 de 2008<sup>1</sup>, la Corte reconoció que el delito de terrorismo conlleva una grave afectación “(...) de derechos y libertades de primer orden, lo que impone la obligatoriedad para el Estado de establecer medidas suficientes y eficaces, tanto en el ámbito internacional como del derecho interno, para prevenir, combatir y sancionar esas conductas.” Dada la gravedad del delito, la Corte agregó que “(...) las decisiones que adopte el legislador dirigidas a implementar medidas para la prevención, represión y sanción del terrorismo son prima facie armónicas con el Estatuto Superior.”<sup>2</sup> La Sala también observa que la adopción de medidas para combatir efectivamente el terrorismo es una obligación internacional del Estado colombiano derivada de instrumentos tales como el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo y la Convención Interamericana contra el Terrorismo, todos ratificados por Colombia y sus leyes aprobatorias declaradas exequibles por esta Corporación.*

<sup>1</sup> M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>2</sup> De forma similar, en la sentencia C-127 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte concluyó “que la comunidad internacional ha reconocido en forma unánime y reiterada que el terrorismo es un delito que por ser atroz tiene un trato distinto.” Luego, en la sentencia C-762 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte reconoció que el terrorismo afecta gravemente distintos derechos fundamentales y, por tanto, se trata de una conducta cuya necesidad de investigación y sanción ha sido previsto por las normas del derecho internacional, entre ellas aquellas que tienen carácter de *ius cogens*. Ver también las sentencias C-1055 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, y C-037 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

## SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

*En materia de lavado de activos, la Corte ha señalado que el establecimiento de medidas para prevenir y sancionar esta conducta es un aspecto inseparable del éxito de las medidas para la represión del crimen organizado. Además, ha reconocido que dada la sofisticación de las redes dedicadas a este delito y su naturaleza transfronteriza, se requieren medidas especiales y el uso de la tecnología.<sup>3</sup>*

*En este orden de ideas, dada la entidad de la amenaza que para el orden constitucional representan las conductas delictivas de terrorismo y lavado de activos, la Corte considera razonable que el tratamiento de datos para su prevención, detección, monitoreo y control sea exceptuado de la aplicación del proyecto bajo revisión, salvo en materia de principios.<sup>4</sup>*

Con todo, si lo que busca el artículo 25 de la Ley 1581 de 2012 y su Decreto reglamentario 886 de 2014, de acuerdo con lo manifestado por la Corte Constitucional en Sentencia C-748 de 2011, es poder centralizar esta clase de información, para que el titular conozca clara y certeramente, en qué bases se manejan sus datos personales, con el propósito que, en un momento dado, el titular pueda solicitar la actualización, corrección, eliminación, etc. En la Ley 1266 de 2008 y en la Sentencia C-1011 de 2008, la Corte Constitucional indicó el mecanismo para hacer “efectiva la protección de los derechos de los titulares”, con la activa participación por parte de esta Superintendencia.

Señala la Ley 1266 de 2008, a los titulares, a las personas debidamente autorizadas por éstos y a sus causahabientes, que pueden conocer a través de los operadores de bancos de datos, no solo los datos personales allí consignados, sino también quién es la fuente de la información.

Ahora, si el titular de la información tiene alguna inconformidad con los datos personales, manejados por alguna entidad vigilada por esta Autoridad de Supervisión, como requisito de procedibilidad de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 17 de la Ley 1266 de 2008, y en la Sentencia C-1011 de 2008, puede interponer su reclamación directamente ante la entidad, y en el evento en que su queja no sea atendida o sea atendida desfavorablemente puede de considerarlo pertinente acudir a esta Superintendencia, para que se ordene la corrección o actualización de la información allí consignada.

Complementariamente, no se puede perder de vista que las entidades vigiladas por esta Superintendencia, en su calidad de fuentes y usuarias de la información, además de los

---

<sup>3</sup> Ver sentencia C-931 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. La Corte expresó lo siguiente en dicha oportunidad: “En efecto, en los últimos tiempos, las organizaciones delictivas se han incorporado al mundo globalizado para aprovechar sus beneficios tecnológicos y comerciales. El desarrollo de los medios de comunicación, del comercio electrónico, de los medios de transporte ha permitido la sofisticación de los mecanismos delictivos, haciendo cada vez más difícil la detección de los responsables, así como más ardua la aprehensión de sus ganancias.”

<sup>4</sup> La necesidad de dar aplicación a los principios del habeas data en las labores de detección de la financiación de terrorismo ya había sido anunciada por la Corte en la sentencia C-537 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño, en la que la Corporación explicó: “(...) el intercambio de información financiera que prevén las disposiciones analizadas deberá, en todo caso, estar precedido de la garantía del derecho a la autodeterminación informativa de los afectados con las medidas, en los términos del artículo 15 C.P. Por lo tanto, las acciones que ejecute el Estado con el fin de cumplir con sus compromisos en la interdicción de recursos destinados a la financiación del terrorismo, deberán garantizar que los titulares de la información conserven la facultad de conocer, actualizar y rectificar los datos concernidos. De la misma manera, el tratamiento de esa información estará supeditado a la eficacia de los principios de libertad, necesidad, veracidad, integridad, incorporación, finalidad, utilidad, circulación restringida, caducidad e individualidad, conforme lo ha precisado la jurisprudencia constitucional.”

## SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

deberes propios que le impone la Ley 1266 de 2008, en la implementación de las debidas seguridades de conservación y reserva de la información, deben adoptar un Sistema de Administración de Riesgo Operativo (SARO) de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo XXIII de la Circular Básica Contable y Financiera C.E. 100 de 1995, e implementar unos requerimientos mínimos de seguridad y calidad en el manejo de información a través de medios y canales de distribución de productos y servicios, de acuerdo a lo dispuesto en las Circulares Externas 052 de 2007, modificada por la Circular 022 de 2010 y ésta a su vez por la 042 de 2012, con el propósito de salvaguardar en debida forma, entre otros, la reserva, confidencialidad y protección de la información, resolución de conflictos, propiedad de la información, cobertura de riesgos frente a posibles fraudes o infidelidades, uso no autorizado o fraudulento, de acuerdo con lo señalado en el literal f) del artículo 4º, numeral 6º del artículo 8º, numeral 3º del artículo 9º y numeral 3º del artículo 11 de la Ley 1266 de 2008.

De esta manera, es claro que las normas relativas al hábeas data que regulan el manejo de la información contenida en bases de datos personales, particularmente la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, son relevantes, por tutelar el derecho fundamental al buen nombre, consagrado en el artículo 15 de la Constitución Política, donde “(...) *el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar (...)*”, y ante una infracción, es la Superintendencia Financiera quien tiene la facultad sancionatoria respecto a las entidades objeto de supervisión.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-1011 de 2008, señaló refiriéndose al artículo 17 de la Ley 1266 de 2008, que la función de vigilancia sobre la conducta de los agentes que intervienen en el proceso de administración de datos personales, se asigna “(...) a **la Superintendencia Financiera** cuando la fuente, el operador o el usuario, sea una entidad vigilada por este órgano (...) *“Respecto de la actividad financiera, bursátil y aseguradora y de cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público (...) La Superintendencia Financiera desarrolla el propósito estatal de asegurar la confianza en el sistema financiero, así como garantizar la transparencia de las actividades realizadas por las entidades vigiladas, evitar la comisión de delitos, en especial, relacionados con el lavado de activos, y proteger los intereses de terceros de buena fe que pueden resultar lesionados por operaciones de mercado irregulares, inseguras o inadecuadas”*. (Resaltado fuera de texto).

Con base en lo anteriormente expuesto, se concluye que:

- La Ley 1266 de 2008 es una norma especial, de carácter “sectorial”, que regula el tratamiento de los datos personales de naturaleza crediticia, financiera, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, por ende, prima sobre la Ley 1581 de 2012.
- La Ley 1581 en su artículo 2, literal e) excluye de manera expresa de su ámbito de aplicación, la información contenida en bases de datos y archivos regulados por la Ley 1266 de 2008, excepto en la parte de aplicación de principios y transferencia de datos a terceros países. Luego, si las bases de datos y archivos de que trata la Ley

## SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

1266 de 2008, están excluidas del ámbito de aplicación de la Ley 1581 de 2012, es claro que tampoco les aplicaría el artículo 25 de la citada Ley 1581 y el decreto 886 de 2014, mediante el cual lo reglamenta

- La Ley 1581 en su artículo 2, literal b) también excluye de manera expresa de su ámbito de aplicación, las bases de datos y archivos que tengan por finalidad la prevención, detección, monitoreo y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, excepto en la aplicación de principios. Por lo tanto, si estas bases de datos y archivos, están excluidas del ámbito de aplicación de la Ley 1581 de 2012, es claro que tampoco le es aplicable el Decreto 886 de 2014, mediante el cual se reglamenta el artículo 25 de la citada Ley 1581.
- La Ley 1266 de 2008 es una norma especial que regula el manejo de las bases de datos personales y archivos de un sector exclusivo de la economía, particularmente la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, en la que el legislador dispuso, sin que la Corte Constitucional en la Sentencia C-1011 de 2008 hiciera reparo alguno, que la autoridad responsable de velar por la protección de los datos personales de los consumidores financieros, fuera la Superintendencia Financiera de Colombia, como supervisor de las actividades financieras, bursátil, aseguradora y las demás relacionadas con el manejo y aprovechamiento de recursos captados del público.
- Es la Superintendencia Financiera de Colombia, de acuerdo con el artículo 17 y siguientes de la Ley 1266 de 2008, en concordancia, con los mecanismos fijados en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y la Ley del Mercado Público de Valores, en su condición de supervisor del sector financiero, la competente para impartir órdenes administrativas e instrucciones, imponer sanciones, practicar visitas, entre otras acciones, a las entidades sujetas a su inspección y vigilancia, para velar por el efectivo cumplimiento de las normas sobre protección de datos de los consumidores financieros, tratados por éstas, en desarrollo de su actividad.

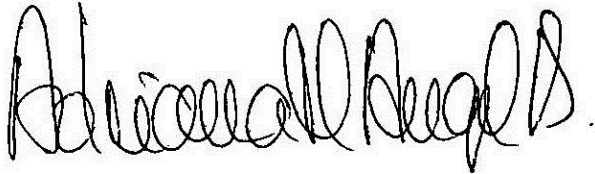
(...)"

Es claro entonces, de acuerdo a lo expuesto, que para las bases de datos señaladas en el artículo 2º de la Ley 1581 de 2012, tales como las que tengan por finalidad la prevención, detección, monitoreo y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, las reguladas por la Ley 1266 de 2008, etc., no le es aplicable la Ley 1581 de 2012, excepto los principios de la misma por expresa remisión del parágrafo de su artículo 2º, en los demás casos, le es aplicable el Decreto 886 de 2014, mediante el cual se reglamenta el artículo 25 de la citada Ley 1581.

## SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

De esta manera dejamos atendido el objeto de su consulta, con el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,



**ADRIANA MARIA ANGEL BULLA**

Coordinadora del Grupo Legal para Riesgos Operativos  
GRUPO LEGAL PARA RIESGOS OPERATIVOS

Copia a:

*Elaboró:*

LUIS JOSE GUTIERREZ ZONA

*Revisó y aprobó:*

ADRIANA MARIA ANGEL BULLA