



Superintendencia de Industria y Comercio

Bogotá D.C, agosto de 2024

Asunto: Radicación: 24-290759
Trámite: 113
Actuación: 440
Folios: 11

Reciba un cordial saludo:

De conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, “por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, fundamento jurídico sobre el cual se sustenta 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

Mediante el radicado de la referencia se nos consulta:

“En muchas ocasiones realizo compras en tiendas ARA y tiendas D1, y a la hora de pagar, siempre me solicitan el número de cédula. Con la claridad de que nunca me han obligado. Sin embargo, me gustaría saber lo siguiente: 1) POR QUÉ SOLICITAN AMBAS TIENDAS EL NÚMERO DE CÉDULA? ¿CUÁL ES MARCO NORMATIVO QUE LES AUTORIZA A DICHAS TIENDAS SOLICITAR EL NÚMERO DE CÉDULA?”.

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





Superintendencia de Industria y Comercio

administrativo. Dada la naturaleza misma de los conceptos, ellos se equiparán 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.

En ese orden de ideas, esta Entidad no está facultada para pronunciarse sobre aspectos específicos de una consulta o brindar la solución a una controversia que sea vinculante para el solicitante o que afecte a terceros. En consecuencia, mediante las respuestas a las solicitudes que bajo el derecho de petición en su modalidad de consulta se presenten, la Superintendencia únicamente suministra la información y los elementos conceptuales necesarios para que el peticionario halle una solución a su inquietud.

3. 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, entre otras, las siguientes funciones para esta Superintendencia:

- Velar por el cumplimiento de la legislación en materia de protección de datos personales;
- 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;
- 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;
- 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;
- Solicitar a los responsables del tratamiento y encargados del tratamiento la información que sea necesaria para el ejercicio efectivo de sus funciones.

Finalmente, de conformidad con lo expuesto en el numeral 2 de este escrito, los conceptos de la Oficina Asesora Jurídica se limitan a exponer pautas de acción sobre las materias a cargo de esta Superintendencia, mas no están destinados a interpretar o complementar contratos, actos administrativos o leyes, mucho menos a solucionar conflictos de carácter particular. Por lo anterior, no es procedente que esta Oficina se pronuncie expresamente sobre los interrogantes





Superintendencia de Industria y Comercio

de su consulta. Sin perjuicio de lo anterior, a continuación, daremos respuesta a las inquietudes presentadas.

4. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA CONSULTA PRESENTADA

4.1. La protección de los datos personales

Débase indicar primero que el *dato personal* ha sido definido por el literal c) del artículo 3 de la Ley 1581 de 2012 en los siguientes términos:

"c) Dato personal: *Cualquier información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales determinadas o determinables".*

En relación con las características de los datos personales, la Corte Constitucional ha considerado que 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"*¹.

La mencionada Ley 1581 de 2012 en su artículo 3º, literal g), define el tratamiento de datos personales así:

"Tratamiento: *Cualquier operación o conjunto de operaciones sobre datos personales, tales como la recolección, almacenamiento, uso, circulación o supresión".*

De esta manera, 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 archivo por parte de entidades públicas o privadas, y cuyo procesamiento sea utilizando medios tecnológicos o manuales.

Como lo señala el artículo 4º de la Ley 1581 de 2012, el tratamiento de datos personales está regido por los principios de legalidad, finalidad, libertad, veracidad o calidad, transparencia, acceso y circulación restringida, seguridad y confidencialidad. Para responder el interrogante planteado por el consultante, tienen especial importancia el principio de libertad:

¹ Corte Constitucional, sentencia C-748 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretel.





**Superintendencia de
Industria y Comercio**

"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;**

f) Principio de acceso y circulación restringida: El Tratamiento se sujeta a los límites que se derivan de la naturaleza de los datos personales, de las disposiciones de la presente ley y la Constitución. En este sentido, el Tratamiento sólo podrá hacerse por personas autorizadas por el Titular y/o por las personas previstas en la presente ley;

Los datos personales, salvo la información pública, no podrán estar disponibles en Internet u otros medios de divulgación o comunicación masiva, salvo que el acceso sea técnicamente controlable para brindar un conocimiento restringido sólo a los Titulares o terceros autorizados conforme a la presente ley"
(negrillas fuera del texto original).

La regla es, entonces, que el tratamiento –recolección, almacenamiento, uso, circulación o supresión²– de los datos personales solamente puede realizarse con el consentimiento previo, expreso e informado del Titular. En consecuencia, el responsable de tratamiento debe solicitar la autorización del titular para el tratamiento de sus datos personales. Dicho deber de obtener la autorización fue reglamentado por medio del Decreto 1074 de 2015, que dispuso lo siguiente:

"ARTÍCULO 2.2.2.25.2.2. 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 lo anterior, cualquier forma de tratamiento está sujeta a la obligación del responsable de tratamiento de obtener la autorización del titular a más tardar al momento de la recolección de la información. Para ello, puede utilizar mecanismos para que la autorización se otorgue por escrito, en forma oral o mediante conductas inequívocas, de conformidad con la siguiente disposición:

"2.2.2.25.2.4 MODO DE OBTENER LA AUTORIZACIÓN. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 9o 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.

² Ley 1581 de 2012, art. 2º, g).





Superintendencia de Industria y Comercio

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”.

De acuerdo con lo anterior, cualquier modo de tratamiento de los datos personales, deberá realizarse con arreglo a lo dispuesto por la Ley 1581 de 2012 y el Decreto 1074 de 2015, en los términos indicados precedentemente.

No obstante, la misma ley 1581 en su artículo 10º establece los casos en los que no es necesario obtener la autorización del titular para el tratamiento de los datos personales:

"Artículo 10. Casos en que no es necesaria la autorización. La autorización del Titular no será necesaria cuando se trate de:

a) Información requerida por una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial;

b) Datos de naturaleza pública;

c) Casos de urgencia médica o sanitaria;

d) Tratamiento de información autorizado por la ley para fines históricos, estadísticos o científicos;

e) Datos relacionados con el Registro Civil de las Personas.

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

En síntesis, el responsable deberá contar con la autorización previa, expresa e informada del titular para el tratamiento de sus datos personales, salvo en los casos en los que la ley autoriza dicho tratamiento sin la autorización del titular, para lo cual deberá realizarse un análisis específico de la materia o situación que se esté resolviendo.

4.2. La cédula de ciudadanía como documento público que contiene datos personales

La cédula de ciudadanía es “*el documento de identificación por medio del cual los colombianos mayores de 18 años, se identifican en todos los actos civiles, políticos, administrativos y judiciales en todos los escenarios presenciales*”³. Son

³ “El artículo 1o de la Ley 39 de 1961, la cédula de ciudadanía estableció que esta cédula blanca laminada sería el único documento con el cual los colombianos mayores de edad podrían identificarse en todos los actos civiles, políticos, administrativos y judiciales. A partir del Acto





Superintendencia de Industria y Comercio

también documentos de identificación la tarjeta de identidad (para los colombianos menores de 18 años) y la cédula de extranjería.

En sentencia C-511 de 1999, la Corte Constitucional se refirió a la cédula de ciudadanía en los siguientes términos:

*"2.1. La Constitución y la ley han asignado a la cédula de ciudadanía, tres funciones particularmente diferentes pero unidas por una finalidad común, cual es la de **identificar a las personas**, permitir el ejercicio de sus derechos civiles y asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia.*

Jurídicamente hablando, la identificación constituye la forma como se establece la individualidad de una persona con arreglo a las previsiones normativas. La ley le otorga a la cédula el alcance de prueba de la identificación personal, de donde se infiere que sólo con ella se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exija la prueba de tal calidad. En estas condiciones, este documento se ha convertido en el medio idóneo e irremplazable para lograr el aludido propósito.

De otra parte, la cédula juega papel importante en el proceso de acreditación de la ciudadanía, que se ejerce por los nacionales a partir de los 18 años y que, en los términos del artículo 99 de la Constitución, es la "...condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que llevan anexa autoridad o jurisdicción".

La ciudadanía es pues el presupuesto esencial para el ejercicio de los derechos políticos y éstos, a su vez, se traducen en la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y, en fin, desempeñar cargos públicos, etc. (C.P. arts. 40, 99, 103, 107, 241).

Pero, además de lo señalado, la cédula de ciudadanía constituye también un medio idóneo para acreditar la "mayoría de edad", o sea, el estado en que se alcanza la capacidad civil total, circunstancia en que se asume por el legislador que la persona ha logrado la plenitud física y mental que lo habilita para ejercitar válidamente sus derechos y asumir o contraer obligaciones civiles.

En resumen, la cédula de ciudadanía representa en nuestra organización jurídica, un instrumento de vastos alcances en el orden social, en la medida en la que se considera idónea para identificar cabalmente a las personas, acreditar la ciudadanía y

Legislativo 1 de 1975, la mayoría de edad, y por ende la cédula de ciudadanía pasó a obtenerse de los 21 a los 18 años de edad". <https://www.registraduria.gov.co/Historia-de-la-Identificacion.html>





Superintendencia de Industria y Comercio

viabilizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos.
(negrillas fuera del texto original).

En los términos anteriores, la cédula de ciudadanía es un documento público, que permite la identificación de los colombianos mayores de 18 años, y contiene datos personales de naturaleza pública, privada, semiprivada y sensible. Estos datos tienen relevancia en ámbitos como el político, administrativo, judicial y tributario.

Dentro de esos datos, se encuentra el **número de la cédula de ciudadanía**, que es un dato personal por ser información que está vinculada a una persona natural determinada o determinable. En cuanto a su naturaleza, el número de cédula de ciudadanía es **un dato público**. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T-254 de 2024 señaló:

*"No obstante, **el número de la cédula de ciudadanía no entra en esa categoría porque es un dato público que consta en documento público**. En virtud del inciso segundo del artículo 243 del Código General del Proceso, la cédula de ciudadanía se categoriza como documento público otorgado "(...) por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención". Por tanto, no se trata de un dato sensible, contrario a lo señalado en las decisiones que ahora se revisan, porque no hace parte de la intimidad del titular ni aparece un riesgo cierto de discriminación por su uso indebido en el caso concreto. Por el contrario, se trata de un dato público que no requiere de autorización del titular para ser divulgado. Según el artículo 10 de la Ley 1581 de 2012, no es necesaria la autorización previa del titular de la información para divulgar datos públicos a terceros"⁴ (negrilla fuera del texto original).*

En los términos anteriores, el número de cédula de ciudadanía es un dato personal de carácter público que consta en un documento público, como lo es la cédula de ciudadanía.

4.3. La factura

El artículo 772 del Código de Comercio define a la factura como "un título valor que el vendedor o prestador del servicio podrá librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del servicio", en virtud de un contrato verbal o escrito. Y respecto de los requisitos, el artículo 774, establece:

"La factura deberá reunir, además de los requisitos señalados en los artículos 621 del presente Código, y 617 del Estatuto Tributario Nacional o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, los siguientes (...).

⁴ Corte Constitucional, sentencia T-254 de 2024, M.P. Antonio José Lizarazo.





Superintendencia de Industria y Comercio

Como se observa, esta disposición del Código de Comercio reenvía al 617 del Estatuto Tributario, que establece, entre otros, los siguientes requisitos para la expedición de la factura de venta:

"ARTICULO 617. REQUISITOS DE LA FACTURA DE VENTA. Para efectos tributarios, la expedición de factura a que se refiere el artículo 615 consiste en entregar el original de la misma, con el lleno de los siguientes requisitos:

- a. Estar denominada expresamente como factura de venta.
- b. Apellidos y nombre o razón y NIT del vendedor o de quien presta el servicio.
- c. Apellidos y nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios, junto con la discriminación del IVA pagado**
- d. Llevar un número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva de facturas de venta.
- e. Fecha de su expedición.
- f. Descripción específica o genérica de los artículos vendidos o servicios prestados.
- g. Valor total de la operación.
- h. El nombre o razón social y el NIT del impresor de la factura.
- i. Indicar la calidad de retenedor del impuesto sobre las ventas. (...)" (negrilla fuera del texto).

Para poder expedir la factura, el vendedor o prestador de servicio debe recolectar datos personales del adquirente del bien o servicio, como son los apellidos y nombres o razón social y el Número de Identificación Tributaria (NIT).

Por dicha razón, el vendedor o prestador de servicios tiene la calidad de responsable del tratamiento. En efecto, según el literal e) del artículo 3º de la ley 1581 de 2012, se considera Responsable del Tratamiento:

"e) Responsable del Tratamiento: Persona natural o jurídica, pública o privada, que por sí misma o en asocio con otros, decida sobre la base de datos y/o el Tratamiento de los datos";

Como responsable de tratamiento, el vendedor o prestador de servicios tiene la obligación de cumplir las disposiciones en materia de protección de datos personales, en particular las contenidas en la Ley 1581 de 2012 y en el Decreto 1074 de 2015.

Dentro de esos datos personales que trata el vendedor o prestador de servicios, se encuentra el Número de Identificación Tributaria (NIT), el cual permite la individualización inequívoca de los inscritos en el Registro Único Tributario (RUT), en materia tributaria, aduanera y de control cambiario, en especial para el cumplimiento de las obligaciones de la misma naturaleza.





Superintendencia de Industria y Comercio

Este número es asignado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN–⁵. **Para las personas naturales, el Número de Identificación Tributaria (NIT) se asigna de acuerdo a su número de identificación que, para los colombianos mayores de 18 años, corresponde al número de la cédula de ciudadanía⁶.**

Para efectos de la expedición de la factura, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN– dispuso en el tercer numeral de los artículos 11 y 12 de la Resolución 000042 del 2020 lo siguiente:

"Artículo 11. Requisitos de la factura electrónica de venta: La factura electrónica de venta debe expedirse con el cumplimiento de lo dispuesto del artículo 617 del Estatuto Tributario, adicionados en el presente artículo de acuerdo a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 616-1 del mismo estatuto, así:

(...)

a) De conformidad con el literal c) del artículo 617 del Estatuto Tributario, deberá contener: apellidos y nombre o razón social y Número de Identificación Tributaria –NIT del adquirente de los bienes y servicios.

b) Registrar apellidos y nombre y número de identificación del adquirente de los bienes y/o servicios; para los casos en que el adquirente no suministre la información del literal a) de este numeral, en relación con el Número de Identificación Tributaria -NIT.

c) Registrar la frase «consumidor final» o apellidos y nombre y el número «222222222222» en caso de adquirentes de bienes y/o servicios que no suministren la información de los literales a) o, b) de este numeral.

Se debe registrar la dirección del lugar de entrega del bien y/o prestación del servicio, cuando la citada operación de venta se realiza fuera de la sede de negocio, oficina o local del facturador electrónico para los casos en que la identificación del adquirente, corresponda a la señalada en los literales b) y c) de este numeral.

(...)”. (negrilla fuera del texto)

Artículo 12. Requisitos de la factura de venta de talonario o de papel. La factura de venta de talonario o de papel debe expedirse con el cumplimiento de lo dispuesto del artículo 617 del Estatuto Tributario,

⁵ Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016, 1.6.1.2.5: "ELEMENTOS DEL REGISTRO ÚNICO (RUT). Los elementos que integran el Registro Único -RUT, son: 1. Identificación. Identificación de las personas naturales. La identificación de las personas naturales está conformada por los nombres y apellidos, tipo y número de documento de identificación, fecha y lugar de expedición del documento de identificación o el que haga sus veces, fecha y lugar de nacimiento, y el número de identificación tributaria otorgado en el exterior para los extranjeros que lo posean (...) El Número de Identificación Tributaria -NIT, es asignado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y permite la individualización inequívoca de los inscritos, para todos los efectos, en materia tributaria, aduanera y de control cambiario y, en especial, para el cumplimiento de las obligaciones de la misma naturaleza.

⁶ El número de verificación no se considera como parte integrante del NIT, véase Oficio 909585 DE 2021 de la DIAN





Superintendencia de Industria y Comercio

adicionados en el presente artículo de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 616-1 del mismo estatuto, así:

(...)

3. Identificación del adquirente:

a) De conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 617 del Estatuto Tributario, apellidos y nombre o razón social y Número de Identificación Tributaria -NIT- del adquirente de los bienes y/o servicios.

b) Registrar apellidos y nombre y número de identificación del adquirente de los bienes y/o servicios; para los casos en que el adquirente no suministre la información del literal a) de este numeral, en relación con el Número de Identificación Tributaria -NIT.

c) Registrar la frase «consumidor final» o apellidos y nombre y el número «222222222222» en caso de adquirentes de bienes y/o servicios, cuando los mismos no suministren la información de los literales a) o b) del presente artículo.

Se debe registrar la dirección del lugar de entrega del bien y/o prestación del servicio, cuando la citada operación de venta se realiza fuera de la sede de negocio, oficina o local del facturador electrónico para los casos en que la identificación del adquirente, corresponda a la señalada en los literales b) y c) de este numeral.

(...)”. (negrilla fuera del texto)

En conclusión, la ley determina cuáles son los datos personales del adquirente de bienes o servicios que debe contener la factura para su expedición⁷. Dentro de esos datos, se encuentra el Número de Identificación Tributaria –NIT, el cual, tratándose de personas naturales colombianas, corresponde al número de cédula de ciudadanía, el cual es un dato personal de naturaleza pública. Para efectos de la expedición de la factura, el vendedor o prestador solicita la autorización del titular para su recolección, debiendo informar cuál la finalidad de su utilización.

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.

En la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Industria y Comercio estamos comprometidos con nuestros usuarios para hacer de la atención una experiencia de calidad. Por tal razón le invitamos a evaluar nuestra gestión a través del siguiente link <http://www.encuestar.com.co/index.php/2100?lang=esQ>

⁷ Ley 1581, art. 4º, g): Tratamiento: Cualquier operación o conjunto de operaciones sobre datos personales, tales como la recolección, almacenamiento, uso, circulación o supresión”.





**Superintendencia de
Industria y Comercio**

Finalmente le informamos que algunos conceptos de interés general emitidos por la Oficina Jurídica, los puede consultar en nuestra página web <https://buscadorconceptos.sic.gov.co/#/search>

Atentamente,

GABRIEL TURBAY VELANDIA
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

Elaboró: Jorge Herrera
Revisó: Daniela Mesa
Aprobó: Gabriel Turbay Velandia

