

CIRCULAR EXTERNA

SEÑORES: Presidentes ejecutivos de las cámaras de comercio y presidente ejecutivo de Confecámaras.

REFERENCIA: Por la cual se modifican y adicionan los numerales 1.1.1.11., 1.1.1.14., 1.1.12. y 1.2.1. del Capítulo I, y se modifican los numerales 10 y 2.1.3. del Anexo 2 de la Circular Externa 100-000002 del 25 de abril de 2022, en relación con la consulta de los registros públicos, seguridad de la información, protección de datos personales y se fijan otras disposiciones relacionadas.

Corresponde a la Superintendencia de Sociedades, de conformidad con las facultades de inspección, vigilancia y control previstas en el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020, en concordancia con los artículos 27 y 86 del Código de Comercio y el artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012, impartir instrucciones a las cámaras de comercio sobre la administración de los registros públicos a su cargo y fijar los criterios técnicos y jurídicos necesarios para asegurar su adecuado funcionamiento.

En ejercicio de dichas competencias, esta Superintendencia expidió la Circular Externa 100-000002 del 25 de abril de 2022, cuerpo normativo que regula integralmente el Sistema Preventivo de Fraudes (SIPREF)¹. Este sistema de control se fundamenta en el deber de garantizar la seguridad y confiabilidad de la información registral, aplicando sus herramientas y alertas de manera transversal a todas las solicitudes de inscripción, renovación y modificación que se presenten ante las cámaras de comercio.

En consecuencia, al ser imperativo proteger tanto a los usuarios del servicio de registro como a los terceros a los que le son oponibles dichos actos, esta Superintendencia se encuentra plenamente facultada para actualizar y emitir nuevos lineamientos orientados a evitar la comisión de fraudes y el uso indebido de los datos contenidos en los registros públicos. Lo anterior, con el fin de garantizar la integridad, confiabilidad y autenticidad de la información que en ellos reposa.

¹**1.1.12. Sistema Preventivo de Fraudes (SIPREF).** El Sistema Preventivo de Fraudes, en adelante "SIPREF", a cargo de las cámaras de comercio, se creó para prevenir y evitar que terceros ajenos al titular del registro, modifiquen la información que reposa en ellos, con la intención de defraudar a la comunidad.

El artículo 26 del Código de Comercio¹ determina que el registro mercantil tiene por objeto llevar la matrícula de los comerciantes y la inscripción de los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exige dicha formalidad. Esta disposición consagra expresamente la publicidad del registro, al señalar que cualquier persona puede examinar los libros y archivos, así como obtener copias de los documentos allí contenidos.

Sobre la finalidad publicitaria del registro mercantil, la Corte Constitucional ha reiterado que se trata de un instrumento esencial para garantizar la seguridad jurídica y la transparencia en la actividad económica. En la Sentencia C-602 de 2000 precisó:

"(...)

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..."
(Negrillas y subrayas fuera del texto)

En el mismo sentido, la Sentencia C-277 del 5 de abril de 2006, destacó que la información contenida en la matrícula mercantil, incluida la relativa a identificación, actividad económica, domicilio, patrimonio y administración, es consustancial al desarrollo del comercio y constituye un elemento esencial para la garantía de los principios de organización, seguridad jurídica y publicidad, pilares del sistema económico y del Estado social de derecho:

"(...)

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

¹ **ARTÍCULO 26.** "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".

- 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.

(...)

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.

(...).

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.” (Subrayas fuera de texto)

De acuerdo con la jurisprudencia citada, el registro mercantil, es un mecanismo fundamental para la organización del sector empresarial y para la protección de la confianza pública, de modo que la información contenida en él debe ser accesible a quienes participan en la actividad económica, ya sea a través de la consulta de los expedientes de cada registro o mediante los certificados de matrícula o de existencia y representación legal¹, con los cuales se prueba cada una de las inscripciones.

En línea con lo expuesto, el artículo 172² del Decreto Ley 019 de 2012 autoriza la consulta gratuita de la información del Registro Único Empresarial y Social RUES, y el numeral 11 del artículo 2.2.2.38.1.4 del Decreto 1074 de 2015 faculta a las cámaras de comercio para prestar servicios de información empresarial derivados de los registros públicos. A su vez, el Documento CONPES 3956 de 2019 reconoce expresamente que el RUES debe funcionar como una herramienta pública de acceso a la información empresarial para facilitar el relacionamiento entre oferentes y demandantes.

No obstante, esta Superintendencia ha identificado un incremento significativo de casos de comerciantes afectados por modalidades de extorsión

¹ **ARTÍCULO 117:** *“La existencia de la sociedad y las cláusulas del contrato se probarán con certificación de la cámara de comercio del domicilio principal, en la que constará el número, fecha y notaría de la escritura de constitución y de las reformas del contrato, si las hubiere; el certificado expresará, además, la fecha y el número de la providencia por la cual se le concedió permiso de funcionamiento y, en todo caso, la constancia de que la sociedad no se halla disuelta.*”

Para probar la representación de una sociedad bastará la certificación de la cámara respectiva, con indicación del nombre de los representantes, de las facultades conferidas a cada uno de ellos en el contrato y de las limitaciones acordadas a dichas facultades, en su caso.”

² **ARTÍCULO 172. “Información en la página web del registro único empresarial y social -RUES-.** *A partir de abril de 2012, para fines informativos, las Cámaras de Comercio darán acceso gratuito a través de la página web del RUES al menos a la siguiente información básica de las personas incorporadas en su registro: Cámara de comercio donde se registra la persona, razón social, número de identificación tributaria, fecha de renovación, fecha de matrícula, fecha de vigencia, tipo de organización, categoría de la matrícula, estado de la matrícula, actividad económica, establecimientos, agencias o sucursales, representantes legales principales y suplentes, y limitaciones de su capacidad de contratar”.*

presuntamente asociadas a la exposición abierta de sus datos de contacto en los portales de consulta del registro mercantil. Esta situación exige adoptar medidas destinadas a mitigar dichos riesgos, sin desconocer la naturaleza pública del registro ni los principios que lo rigen.

En este contexto, se hace necesario modificar la Circular Externa 100-000002 del 25 de abril de 2022 con el fin de establecer directrices que permitan a las cámaras de comercio implementar mecanismos de trazabilidad, detectar comportamientos anómalos en los sistemas de consulta y adoptar medidas preventivas y correctivas sobre la publicidad de la información, protegiendo así los activos de información del Estado y la seguridad de los matriculados.

Así mismo, se debe armonizar el principio de publicidad del registro mercantil con los principios de finalidad y circulación restringida previstos en la Ley 1581 de 2012. Si bien la información del registro tiene vocación pública, la divulgación abierta e irrestricta del número telefónico del comerciante en consultas básicas en línea genera riesgos de seguridad que justifican su acceso bajo un esquema controlado y debidamente autenticado, sin afectar la naturaleza pública del registro.

En mérito de lo expuesto, esta Superintendencia procederá a impartir las siguientes instrucciones:

PRIMERO: Modifíquese el numeral 1.1.1.11. del Capítulo I de la Circular Externa 100-000002 del 25 de abril de 2022, el cual quedará así:

"1.1.1.11. Las cámaras de comercio deberán contar con un sistema de peticiones, quejas y reclamos en todas sus sedes, que comprenda como mínimo:

- *Infraestructura física y virtual suficiente.*
- *Recurso humano que permita la recepción, tramitación y respuesta oportuna y de calidad.*
- *Procedimientos y formatos de presentación de las solicitudes.*
- *Procedimientos para la asignación y entrega de un número de radicado al usuario, con el cual pueda hacer seguimiento presencial o virtual de su trámite.*

- Establecer motores de búsqueda para la consulta de las solicitudes (radicación, número de identificación, nombre del titular, de la matrícula o inscripción, número de matrícula, entre otros).

- Adopción de mecanismos de difusión y conocimiento del sistema para los usuarios.

El sistema de peticiones, quejas y reclamos deberá incorporar un flujo de escalamiento eficaz y oportuno. Este mecanismo garantizará que toda comunicación o reporte que incluya indicios de incidentes de seguridad o menciones a palabras clave como "extorsión", "fraude", "clonación" o "suplantación" active de manera automática e inmediata los protocolos definidos por cada cámara de comercio, con el fin de asegurar el acompañamiento, la prevención y la mitigación de riesgos, y proteger al titular de la información frente a posibles actividades de carácter delictivo."

SEGUNDO: Modifíquese el numeral 1.1.1.14. del Capítulo I de la Circular Externa 100-000002 del 25 de abril de 2022, el cual quedará así:

"1.1.1.14. Las cámaras de comercio deberán permitir de forma gratuita la consulta directa de toda la información de los archivos y libros de los registros públicos, aun cuando se encuentren sistematizados. Los usuarios podrán hacer la consulta de los documentos y expedientes en las sedes físicas dispuestas por la cámara de comercio y a través de su página web y/o del portal del Registro Único Empresarial y Social (RUES).

Para el efecto, las cámaras de comercio, directamente o a través del operador del RUES, deberán contar con un protocolo de seguridad tecnológica aplicable a los sistemas de consulta pública. Este protocolo deberá contemplar un registro previo de quien realiza la consulta y mecanismos de validación humana (tales como pruebas de desafío-respuesta o CAPTCHA, entre otros) para prevenir el acceso y la extracción automatizada de datos.

La identidad del usuario deberá ser confrontada con la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Para el efecto, el operador del RUES y las cámaras de comercio deberán establecer y publicar los Términos y Condiciones de uso responsable de dicha información, los cuales deberán ser aceptados expresamente por el solicitante.

El sistema deberá garantizar la trazabilidad de todas las consultas y operaciones realizadas y contar con parametrizaciones que permitan detectar anomalías, extracciones masivas, comportamientos inusuales de búsqueda, entre otros. En caso de no poderse validar la identidad o advertir alguna irregularidad para el acceso o el uso de la información, se deberá proceder con el bloqueo preventivo automático e inmediato del usuario.

El protocolo establecerá el procedimiento de validación para determinar la procedencia del desbloqueo o la confirmación de un bloqueo definitivo frente al usuario infractor.

La Cámara de Comercio deberá guardar las respectivas evidencias de las diferentes situaciones que se presenten.

Tratándose de accesos otorgados a entidades estatales para la consulta en el portal del RUES, Confecámaras, en su calidad de operador del sistema, tendrá la obligación directa de establecer controles de auditoría, expiración de credenciales y validación periódica de cuentas. Lo anterior, con el propósito estricto de requerir a las entidades públicas la depuración recurrente de su lista de funcionarios autorizados y mitigar así el riesgo de accesos no autorizados, fuga de información o la existencia de cuentas huérfanas.

Así mismo, llevarán un sistema de auditoría y seguimiento continuo sobre los usuarios autenticados que accedan a estos datos, garantizando la trazabilidad plena de las descargas y consultas realizadas."

TERCERO: Adiciónese el subnumeral 1.1.12.8. al numeral 1.1.12. "Sistema Preventivo de Fraudes (SIPREF)" del Capítulo I de la Circular Externa 100-000002 del 25 de abril de 2022, con el siguiente texto:

"1.1.12.8. Análisis de incidentes de seguridad. Las cámaras de comercio, directamente o a través del operador del RUES, deberán contar con una metodología de análisis cruzado aplicable a la gestión de denuncias o incidentes de seguridad de la información, enfocada en la alteración de datos o presuntos fraudes. Esta metodología garantizará que la información de los incidentes no sea tratada de manera aislada, integrando sistemáticamente los hallazgos tecnológicos y forenses con los controles del SIPREF. Dicha integración tendrá como objetivo principal la identificación de patrones de ataque, la mitigación de riesgos sistémicos y la recopilación del soporte documental y material probatorio necesario para colaborar con las

autoridades competentes en las investigaciones penales a las que haya lugar."

CUARTO: Adiciónese el subnumeral 1.1.12.9. al numeral 1.1.12. "Sistema Preventivo de Fraudes (SIPREF)" del Capítulo I de la Circular Externa 100-000002 del 25 de abril de 2022, el cual tendrá el siguiente texto:

"1.1.12.9. Controles Internos de Seguridad de la Información.

Con el fin de mitigar los riesgos de fuga de información y el uso indebido de los datos registrales desde el interior de las entidades, las cámaras de comercio y el operador del RUES deberán implementar políticas estrictas de control de acceso a sus bases de datos. Todo acceso, consulta, modificación o descarga de información por parte de cualquier administrador, empleado o contratista deberá:

a) Estar amparado por acuerdos de confidencialidad y no divulgación (NDA), advirtiendo las consecuencias disciplinarias y penales de la extracción, filtración o comercialización no autorizada de las bases de datos.

b) Regirse por el principio de "privilegio mínimo", limitando el acceso a la información a lo estrictamente necesario para el cumplimiento de sus funciones.

c) Estar sujeto a un sistema de registro de auditoría (LOGS) inalterable que identifique unívocamente al usuario, la fecha, la hora, la dirección IP y la información consultada o extraída, permitiendo la trazabilidad e investigación ante posibles incidentes de seguridad."

QUINTO: Adiciónese el siguiente inciso al numeral 1.2.1. del Capítulo I de la Circular Externa 100-000002 del 25 de abril de 2022, el cual tendrá el siguiente texto:

*"En ningún caso se publicará de manera abierta **los números de teléfono del matriculado** o inscrito en los resultados básicos de consulta web del RUES. Al hacer parte de la información que reposa en el Registro Único Empresarial y Social, el acceso público a este dato de contacto se garantizará exclusivamente mediante solicitud formal que dé cuenta del usuario que realice la petición y se valide su identidad ante la Registraduría Nacional del Estado Civil o a través de la copia del formulario RUES o del expediente correspondiente, salvaguardando así la naturaleza y el principio de publicidad del registro mercantil."*

SEXO: Modifíquense el numeral 10 del Acápito "I. Instrucciones Generales" y el numeral 2.1.3. del Acápito "II. Instrucciones según la clase de certificado" del ANEXO 2 de la Circular Externa 100-000002 del 25 de abril de 2022, los cuales quedarán así:

"10. En el certificado debe darse publicidad a cada uno de los datos que el matriculado o inscrito ha reportado según el esquema gráfico, con excepción de los números de teléfono (comercial o de notificación judicial), los cuales no serán objeto de certificación. En aquellos casos en que no exista información deberá indicarse: No reportó. Ejemplo: si sólo reportó un correo electrónico, se certificará este dato y respecto de la página web se indicará en el campo: No reportó."

"2.1.3. MÓDULO UBICACIÓN.

En este módulo se deberá incluir la siguiente información:

Dirección del domicilio principal: Xxxxxx XX No. XX-XX Municipio: Xxxxx

Correo electrónico: xxx@xxx.xxx

Página web: XXXXX (Este renglón solo se incluirá si se ha inscrito la página web, si no debe suprimirse)

Dirección para notificación judicial: Xxxxxx XX No. XX-XX Municipio: Xxxxx

Correo electrónico de notificación judicial: xxx@xxx.xxx

La persona jurídica XX (SI o NO) autorizó para recibir notificaciones personales a través de correo electrónico, de conformidad con lo establecido en los artículos 291 del Código General del Proceso y 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

SÉPTIMO: La presente Circular rige a partir de su publicación en el Diario Oficial. No obstante, Confecámaras y las cámaras de comercio contarán con un plazo máximo de **dos (2) meses**, contados a partir de la publicación de la presente circular, para realizar los ajustes tecnológicos necesarios en sus plataformas web, implementar el sistema de trazabilidad y estructurar de manera definitiva el protocolo de seguridad exigido.

Las demás instrucciones impartidas en la Circular Externa 100-000002 del 25 de abril de 2022 que no son objeto de esta modificación, mantienen su vigencia.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

BILLY ESCOBAR PÉREZ
Superintendente de Sociedades

Vo. Bo.

ANA MARÍA MORALES
Directora de Supervisión de Cámaras de Comercio y sus Registros Públicos

ELSA MARÍA LÓPEZ ROCA
Superintendente Delegada de Supervisión Societaria

RODRIGO LUPERCIO RIAÑO
Superintendente Delegado de Asuntos Económicos y Societarios

ANDRÉS MAURICIO CERVANTES DÍAZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

BORRADOR