REPÚBLICA DE COLOMBIA

Libertad y Orden

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "C"
MAGISTRADA PONENTE: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES

Sentencia No. 286

Bogotá D.C., cinco (5) de noviembre de dos mil veintiséis (2026).

PROCESO:	**25000 23 41 000 2022 00444 00**
MEDIO DE CONTROL:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
DEMANDANTE:	**GOOGLE LLC** **Apoderado:** Lorenzo Villegas Carrasquilla. lorenzo.villegas@cms-ra.com alejandra.soler@cms-ra.com
DEMANDADO:	**SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (SIC)** **Apoderada:** Mary Elisa Blanco Quintero. mblanco@sic.gov.co notificacionesjud@sic.gov.co **CORPORACIÓN COLOMBIANA DE PADRES Y MADRES - RED PAPAZ** **Apoderado:** Andrés Vélez Serna. andres@edulegal.co director@redpapaz.org soportelegal@redpapaz.org
COADYUVANTES:	**CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO, JUSTICIA Y SOCIEDAD – DEJUSTICIA** **Apoderada:** Maryluz Barragán González. mbarragan@dejusticia.org notificaciones@dejusticia.org **LIGA DE CONSUMIDORES - TAL CUAL** liga@consumidorestalcual.org
ASUNTO:	**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Se dicta **SENTENCIA ANTICIPADA** en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por **GOOGLE LLC** contra la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**, en adelante **SIC**.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El 8 de abril de 2022 **GOOGLE LLC** demandó la nulidad de las siguientes resoluciones, expedidas por la SIC dentro del expediente administrativo No. 19-202397:

- La **Resolución 53593 de 3 de septiembre de 2020**, por la cual el Director de Investigación de Protección de Datos Personales le impartió órdenes sobre el tratamiento de los datos personales que recolecta o trata en Colombia, en especial los de niños, niñas y adolescentes, en adelante **NNA**.
- La **Resolución 14010 de 16 de marzo de 2021**, que la confirmó en reposición.
- La **Resolución 60478 de 21 de septiembre de 2021**, por la cual el Superintendente Delegado para la Protección de Datos Personales, al decidir la apelación, revocó la orden quinta y confirmó las demás. Solicitó excluir de la nulidad el artículo primero, que revocó la orden quinta de la Resolución 53593 del 03 de septiembre del 2020.

A título de restablecimiento del derecho solicitó:

(i) Declarar que la **SIC** carece de competencia para impartir órdenes en materia de protección de datos a sociedades extranjeras sin domicilio en Colombia que no realizan tratamiento de datos en el país;
(ii) Ordenarle a la **SIC** retrotraer los efectos de los actos demandados y en consecuencia cesar su exigencia;
(iii) Ordenarle a la **SIC** rectificar y retractarse públicamente de sus afirmaciones sobre el incumplimiento de la ley y sobre el número de personas afectadas;
(iv) Condenar a la **SIC** en costas.

De manera subsidiaria pidió la nulidad parcial de los tres actos demandados *"en el entendido de que los menores adultos (es decir, los mayores de 14 años) poseen capacidad relativa para ofrecer su consentimiento para el Tratamiento de los datos personales"*, y, en consecuencia, retrotraer los efectos del artículo tercero de la **Resolución 53593 del 03 de septiembre de 2020**, ordenar la rectificación pública y condenar en costas.

Como **fundamento fáctico** narró:

1) Es una sociedad constituida conforme a las leyes de Delaware, con domicilio en California y sin presencia legal ni física en Colombia.
2) A raíz de un comunicado de la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos sobre YouTube, la **SIC** le pidió información en 2019 y 2020.
3) El 11 de febrero de 2020 atendió a lo solicitado e informó, bajo reserva, el número de cuentas con actividad desde Colombia, con la advertencia de que este valor no es equivalente al número de personas o titulares individuales de datos personales, toda vez que, una misma persona puede tener varias cuentas.
4) El 13 de febrero de 2020 la **SIC** le comunicó el inicio de una actuación regida por el procedimiento administrativo.
5) El Superintendente Delegado con anterioridad había publicado opiniones sobre la aplicación de la ley colombiana a empresas extranjeras, así como también colaboró con el Proyecto de Ley 106 de 2015[1] y participó en el programa *"SIC Te Ve"*, y que la decisión se difundió en medios antes de su notificación.
6) El 30 de noviembre de 2021 radicó la solicitud de revocatoria directa de los actos administrativos demandados y se resolvió negativamente el 28 de enero de 2022.

[1] "*Por medio de la cual se modifica el ámbito de aplicación de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 y se faculta a la Autoridad de Protección de Datos para que proteja los derechos de las colombianas y de los colombianos frente a la recolección y el tratamiento internacional de datos personales*"

En el **concepto de la violación** formuló los siguientes **cargos de nulidad**:

1) Infracción de las normas en que debían fundarse.

A. El artículo 2 de la Ley 1581 de 2012 solo permite aplicar la ley al tratamiento efectuado en territorio colombiano o al responsable no establecido en Colombia cuando así lo dispongan normas o tratados internacionales. **GOOGLE LLC** no tiene domicilio en Colombia, no presta servicios desde Colombia y no trata datos en Colombia.

B. En Colombia no existe definición legal de las "cookies" y la entidad trasladó un criterio de la legislación española, que permitía aplicar esa ley a quien usara medios situados en España, sin que la ley colombiana contenga una regla similar. Su interpretación extendería la Ley 1581 de 2012 a cualquier sitio web visitado desde Colombia, y por esa vía, se invade la reserva de ley.

C. Por demás, la información que recogen no es, por sí misma, un dato personal, como lo reconocieron conceptos de la propia **SIC.**

D. **Falta de competencia.** Las facultades de los artículos 19 y 21 de la Ley 1581 de 2012 se limitan a los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación, entre los cuales no se encuentra **GOOGLE LLC**.

2) Violación al debido proceso, audiencia y defensa.

A. La **SIC** emitió juicios de responsabilidad sin seguir el procedimiento sancionatorio de los artículos 47 y siguientes del **CPACA**;
B. No formó cuaderno reservado con la información confidencial, la divulgó y no garantizó el pleno acceso al expediente (artículo 36);
C. No comunicó la actuación a terceros ni decretó audiencias (artículos 35 y 37); también omitió la etapa probatoria y valoró indebidamente los medios de prueba.

3) Falsa motivación.

A. No se probó que las cookies impliquen tratamiento de datos en Colombia;
B. Se desconocieron las pruebas sobre Family Link y YouTube Kids;
C. La **SIC** equiparó el número de cuentas al de personas o usuarios;
D. La SIC ignoró la capacidad relativa de los adolescentes entre 14 y 18 años reconocida por el Código Civil, la jurisprudencia constitucional y conceptos previos de la misma entidad.
E. La SIC hizo una valoración subjetiva y arbitraria de su política de privacidad.

4) Expedición irregular y desviación de poder.

Las resoluciones materializaron una postura personal que el Superintendente Delegado fijó antes de asumir el cargo, con violación de los principios de imparcialidad y legalidad (artículos 3 y 11.11 del CPACA). La Resolución 60478 revela animadversión hacia el apoderado de la sociedad.

2. La contestación de la demanda

La **SIC** se opuso a las pretensiones.

Dijo que si bien **GOOGLE LLC** carece de presencia física en Colombia, recolecta datos personales en el país mediante cookies instaladas en los dispositivos de sus usuarios, lo que basta para aplicar el artículo 2 de la Ley 1581 de 2012.

Agregó que los artículos 19 y 21 de esa ley la facultan para impartir instrucciones; que las órdenes no son sanciones, de modo que no debía seguir el procedimiento sancionatorio; que Google LLC conoció la actuación, se defendió e interpuso los recursos.

Concluyó que la decisión era necesaria para proteger los derechos prevalentes de los menores de edad (artículos 15 y 44 de la Constitución).

3. Las coadyuvancias

Mediante auto de 28 de octubre de 2025, confirmado en reposición el 27 de enero de 2026, se reconoció como coadyuvantes de la **SIC** al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, **Dejusticia**; a la Corporación Colombiana de Padres y Madres, **Red PaPaz**; y a la liga de consumidores **Tal Cual**.

Los tres defendieron la legalidad de los actos con fundamento en la protección reforzada de los datos de niñas, niños y adolescentes y en la aplicación de la Ley 1581 de 2012 a quien recolecta datos en el territorio nacional, cualquiera que sea su domicilio.

En la misma providencia se aceptó el desistimiento de la coadyuvancia que había presentado el profesor Nelson Remolina Angarita.

4. Trámite procesal

La demanda se presentó el 8 de abril de 2022, repartió el 20 de abril de 2022 y fue inadmitida el 23 de septiembre de 2022. Una vez subsanada, se admitió el 7 de marzo de 2024. La **SIC** aportó el expediente administrativo el 1º de abril de 2024 y contestó la demanda el 3 de mayo de 2024. Por auto de 18 de febrero de 2025 se negó la suspensión provisional de los actos demandados.

Finalmente, por auto de 14 de julio de 2026 se tuvieron como medios de prueba los documentos aportados con la demanda y la contestación, se prescindió del periodo probatorio, se fijó el litigio, se anunció sentencia anticipada (artículo 182A.1 de la Ley 1437 de 2011) y se corrió traslado para alegar de conclusión.

5. Alegatos de conclusión

GOOGLE LLC reiteró los cargos.

Consideró que la fijación del litigio limitó el debate. Dijo que los coadyuvantes no pueden introducir argumentos o excepciones nuevas. Aseveró que la finalidad plausible de un acto no sanea la falta de competencia ni la violación del debido proceso. También argumentó que la **SIC** admitió que no existía queja de ningún menor, y que la nulidad no deja desprotegidos a los menores, pues las autoridades y los titulares conservan otras vías.

La **SIC**, por su parte, insistió en la aplicación territorial de la ley, en la medida en que el artículo 2 de la Ley 1581 atiende a que alguna operación del tratamiento, como la recolección, ocurra en Colombia; asimismo, indicó que la cifra de cuentas solo dimensiona la relevancia de las operaciones. Agregó que valoró Family Link, pero lo encontró insuficiente; así como también encontró que, las reglas civiles de capacidad no desplazan el régimen especial de los menores de edad, y que las opiniones académicas del Superintendente Delegado no prueban un prejuzgamiento.

En la misma línea, **Dejusticia** explicó el funcionamiento técnico de las cookies y de otras herramientas de rastreo, y pidió que, de confirmarse la legalidad de los actos, la **SIC** considere abrir una etapa dialógica para su cumplimiento. A su turno, **Red PaPaz** destacó que la carga de probar la autorización corresponde al responsable del tratamiento, en virtud del principio de responsabilidad demostrada. **Tal Cual** invocó normas de protección al consumidor y estándares internacionales sobre publicidad dirigida a menores de edad; su apoderado renunció al poder el 4 de agosto de 2026.

El **Ministerio Público** no rindió concepto, tal como quedó registrado en el informe secretarial del 5 de agosto de 2026, en el que se registró el ingreso del expediente de referencia al Despacho para fallo. El asunto tiene prioridad legal por la población objetivo: NNA.

II. CONSIDERACIONES

1. Presupuestos procesales

1.1. Competencia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para conocer en primera instancia de este proceso, pues se trata de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho sin cuantía contra actos expedidos por una autoridad del orden nacional. Además, la **SIC** tiene su sede en Bogotá D.C., lugar donde se expidieron los actos. Así lo disponen los artículos 152, numeral 22, y 156, numeral 2, de la Ley 1437 de 2011, en su redacción vigente al presentarse la demanda.

1.2. Caducidad

Según la constancia expedida por la **SIC**, la Resolución 60478 de 2021, con la que concluyó el procedimiento administrativo, quedó ejecutoriada para **GOOGLE LLC** el 1º de octubre de 2021[2]. Desde entonces corría el término de cuatro meses previsto en el literal d) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

[2] Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), Secretaría General *ad hoc*. Constancias de ejecutoria. Expediente digital, archivo 05, p. 47 y, para la Resolución 60478 de 2021, p. 158.

La caducidad suspendió el 21 de diciembre de 2021 con la solicitud de conciliación extrajudicial. El plazo de suspensión se amplió a cinco meses mediante el artículo 9 del Decreto Legislativo 491 de 2020. El término se reanudó con la expedición de la constancia de asunto no conciliable, el 23 de marzo de 2022. En consecuencia, la demanda radicada el 8 de abril de 2022 es oportuna.

2. Cuestiones previas

2.1. Alcance de la intervención de los coadyuvantes

GOOGLE LLC sostuvo en sus alegatos que los coadyuvantes introdujeron argumentos y excepciones extemporáneas. Para resolver ese planteamiento conviene partir de que el coadyuvante toma el proceso en el estado en que se encuentra y solo puede realizar los actos permitidos a la parte que apoya, en cuanto no se opongan a los de esta ni impliquen disposición del derecho en litigio (artículo 224 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 71 de la Ley 1564 de 2012)[3]. Así lo precisó el Despacho cuando profirió el auto que aceptó las coadyuvancias con apoyo en la jurisprudencia del Consejo de Estado. De ello se sigue que la intervención adhesiva no amplía el objeto del proceso, que está definido por los cargos de la demanda y por la fijación del litigio.

Bajo ese entendido, la Sala tendrá en cuenta los argumentos de los coadyuvantes que refuercen las razones de defensa de la **SIC** frente a los cargos formulados. No se pronunciará sobre los planteamientos ajenos a esa controversia, esto es, los relativos a la protección al consumidor, la publicidad de productos alimenticios, la apertura de una etapa dialógica para el cumplimiento de las órdenes, la estructura societaria de Google Colombia Ltda., otras técnicas de rastreo no examinadas en los actos o las decisiones de la **SIC** frente a otras plataformas.

Tampoco tendrá en cuenta como parámetro de legalidad las normas posteriores a los actos acusados, como la Ley 2489 de 2025, porque la validez del acto administrativo se juzga conforme al ordenamiento vigente al momento de su expedición[4].

Ello no impide, desde luego, acudir a la jurisprudencia posterior que interpreta las normas que regían cuando se expidieron los actos.

2.2. Las denominadas excepciones de la SIC

La **SIC** presentó sus argumentos de defensa como excepciones de fondo, que no buscan enervar la pretensión sino negar los fundamentos de los cargos de nulidad, por ello se resolverán con el estudio de cada uno de ellos.

---

[3] Ley 1437, 2011, art. 224. Ley 1564 de 2012, art. 71. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C. (28 de octubre de 2025). Auto Interlocutorio 497, radicación 25000-23-41-000-2022-00444-00, p. 4.

[4] Consejo de Estado, Sección Primera. (21 de junio de 2018). Sentencia 05001-23-31-000-2006-93419-01 (C.P.: Serrato Valdés, R. A.), num. II.4.1: *"el juicio de legalidad del acto administrativo debe realizarse según las circunstancias vigentes al momento de su expedición"*.

2.3. El escrito de una ciudadana

El 12 de septiembre de 2024 la ciudadana **SARA GÓMEZ DAVID** pidió no suspender ni anular los actos. No actuó por apoderado ni fue reconocida como interviniente[5]. Su escrito se tiene como una manifestación ciudadana que no exige pronunciamiento de fondo.

3. Problema jurídico por resolver

Conforme a la fijación del litigio, se resolverá la siguiente cuestión:

> *¿Las resoluciones 53593 de 3 de septiembre de 2020, 14010 de 16 de marzo de 2021 y 60478 de 21 de septiembre de 2021 expedidas por la Superintendencia de Industria y Comercio, que impartieron órdenes a Google LLC para el tratamiento de datos personales de niños, niñas y adolescentes en Colombia son nulas por infringir las normas en las que deberían fundarse, falta de competencia, violación de los derechos de audiencia, defensa y debido proceso, falsa motivación y desviación de sus atribuciones?*

4. Tesis de la Subsección

Los actos demandados **no son nulos** porque:

- La Ley 1581 de 2012 se aplica al tratamiento de datos efectuado en territorio colombiano, con independencia del domicilio del responsable, y **GOOGLE LLC** recolecta en Colombia, mediante cookies y otros identificadores, datos personales de quienes usan sus servicios en el país, entre ellos menores de edad. Por ello, la **SIC** era competente para impartirle instrucciones.

- Las órdenes no son sanciones, sino medidas de adecuación a la ley, y se adoptaron en un procedimiento que la demandante conoció y ejerció su derecho a la defensa con argumentos, pruebas y recursos de ley.

- Los hechos en que se fundaron los actos administrativos demandados están acreditados. Aunque la **SIC** citó como número de personas el número de cuentas, ese error no vicia los actos.

- Las opiniones académicas previas no prueban una finalidad distinta de la prevista en la ley. No se probó desviación de poder.

[5] Ley 1437, 2011, arts. 159 y 160, con fundamento en los cuales el Auto 191 de 19 de agosto de 2025 requirió a los intervinientes que habían actuado sin apoderado para que comparecieran por conducto de abogado.

5. El marco normativo aplicable

5.1. Habeas data y protección reforzada de los datos de NNA

El punto de partida del análisis es el artículo 15 de la Constitución, que reconoce a todas las personas el derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos, y ordena que *"En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución"*[6].

Ese mandato adquiere una relevancia particular cuando los titulares son menores de edad, porque el artículo 44 de la Carta dispone que *"Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás"*.

En la misma dirección, la Convención sobre los Derechos del Niño, que prevalece en el orden interno, define como niño a todo ser humano menor de 18 años, prohíbe las injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada y exige que en todas las medidas que les conciernan, incluidas las que adopten las autoridades administrativas, se atienda como consideración primordial su interés superior (artículos 1, 3.1 y 16)[7].

El Código de la Infancia y Adolescencia recoge esos mandatos: define el interés superior como el imperativo de garantizar *"la satisfacción integral y simultánea"* de los derechos de los menores, y les reconoce el derecho a la intimidad mediante la protección contra toda injerencia arbitraria o ilegal en su vida privada (artículos 8 y 33 de la Ley 1098 de 2006).

Sobre esa base constitucional, la Ley Estatutaria 1581 de 2012 desarrolló el régimen general de protección de datos.

Para lo que interesa al caso, define el dato personal como *"Cualquier información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales determinadas o determinables"*, y el tratamiento como *"Cualquier operación o conjunto de operaciones sobre datos personales, tales como la recolección, almacenamiento, uso, circulación o supresión"* (artículo 3, literales c y g)[8].
Además, su artículo 7 dispone que *"En el Tratamiento se asegurará el respeto a los derechos prevalentes de los niños, niñas y adolescentes"*.

La Corte Constitucional, en sentencia C-748 de 2011, revisión previa de constitucionalidad, declaró exequible el artículo 7 y precisó que los datos de los menores de 18 años pueden ser objeto de tratamiento *"siempre y cuando no se ponga en riesgo la prevalencia de sus derechos fundamentales e inequívocamente responda a la realización del principio de su interés superior"*, y que *" la opinión del niño, niña, y adolescente siempre debe tenerse en cuenta, y el elemento subjetivo de la norma "madurez" deberá analizarse en concreto, es decir, la capacidad que ellos tengan de entender lo que está sucediendo"*.

---

[6] Constitución Política de Colombia (C.P.). (1991). Artículo 15, inciso segundo.
[7] Asamblea General de las Naciones Unidas. (20 de noviembre de 1989). Artículos 1, 3.1 y 16. Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por Congreso de la República de Colombia. (22 de enero de 1991). (Ley 12 de 1991). DO: 39.640.
[8] Congreso de la República de Colombia. (17 de octubre de 2012). Artículo 3, literales c) y g). Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales. (Ley Estatutaria 1581 de 2012). DO: 48.587.

De esa lectura se desprenden dos consecuencias que serán relevantes para el caso: la protección reforzada cobija a todos los menores de 18 años, y la voz del adolescente se valora sin sustituirla.

En desarrollo del artículo 7 de la Ley 1581 de 2012, el artículo 2.2.2.25.2.9 del Decreto 1074 de 2015, que compiló el artículo 12 del Decreto 1377 de 2013, exige que el tratamiento de los datos de niños, niñas y adolescentes responda a su interés superior y asegure el respeto de sus derechos fundamentales, y dispone que, cumplidos esos requisitos, *"el representante legal del niño, niña o adolescente otorgará la autorización previo ejercicio del menor de su derecho a ser escuchado, opinión que será valorada teniendo en cuenta la madurez, autonomía y capacidad para entender el asunto"*[9]. De este modo, el reglamento concreta la protección reforzada que ordena la ley.

5.2. Interés superior como criterio de interpretación y de decisión

Las normas precitadas no se limitan a enunciar un catálogo de derechos, establecen, además, un criterio que debe orientar la interpretación de las demás disposiciones y la adopción de toda decisión que afecte a los menores.

El Comité de los Derechos del Niño, órgano encargado de supervisar la aplicación de la Convención, ha explicado que el interés superior del niño es un concepto triple: un derecho sustantivo, una norma de procedimiento y *"Un principio jurídico interpretativo fundamental: si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño"*[10].

Como norma de procedimiento, añade el Comité, exige que la decisión incluya una estimación de sus posibles repercusiones en los niños y que su justificación deje *"patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho"*.

El legislador colombiano ya había consagrado, en lo que aquí interesa, esas dimensiones.

En su faceta interpretativa, el artículo 6 de la Ley 1098 de 2006 dispone que *"se aplicará siempre la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente"*, y el artículo 9 ordena que *"En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos"*, y que, *"En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente"*[11].

En su faceta procedimental, el artículo 26 reconoce a los menores de edad el derecho a ser escuchados en toda actuación administrativa o judicial en que estén involucrados. A su vez, el artículo 10 del mismo código establece que *"La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección"*, de modo que el deber de protección no recae solo en las autoridades.

---

[9] Presidencia de la República de Colombia. (27 de junio de 2013). Artículo 12. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1581 de 2012. (Decreto 1377 de 2013). Compilado en Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Artículo 2.2.2.25.2.9. Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo. [Decreto 1074 de 2015]. DO: 49.523.

[10] Comité de los Derechos del Niño. (29 de mayo de 2013). Observación General n.º 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1) (CRC/C/GC/14), párr. 6, literales b) y c). https://hrlibrary.umn.edu/crc/spanish/Sgeneralcomment14.pdf

[11] Ley 1098, 2006, arts. 6, inc. 1; 9, incs. 1 y 2; y 10, inc. 1.

En concordancia con ello, la Corte Constitucional ha precisado que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de protección constitucional reforzada, *"lo que significa que la satisfacción de sus derechos e intereses debe constituir el objetivo primario de toda actuación (oficial o privada) que les concierna"*[12]. Al mismo tiempo, ha advertido que el interés superior del menor *"prevalece sobre los intereses de los demás, pero no es de ninguna manera excluyente ni absoluto"*[13], de manera que no suprime los derechos de los demás sujetos ni releva a las autoridades de las formas propias de cada procedimiento, sino que inclina la decisión cuando los derechos entran en tensión.

Ese criterio tiene una proyección específica en el entorno digital, donde actualmente se desarrolla buena parte de la vida de los menores de edad. La Corte Constitucional ha señalado que el interés superior *"deberá orientar cualquier actuación que se tome al momento de determinar las políticas de acceso de los niños, niñas y adolescentes a las sociedad [sic] de la información y el conocimiento"*, y que su acceso a las redes sociales *"debe darse con el acompañamiento de los padres o personas responsables de su cuidado"*, porque si bien la tecnología implica beneficios para su desarrollo, *"al mismo tiempo genera una serie de riesgos"*[14].

En la misma línea, la Observación General n.º 25 del Comité de los Derechos del Niño, relativa a los derechos de los niños en relación con el entorno digital, precisa que en *"la regulación, el diseño, la gestión y la utilización del entorno digital, el interés superior de todos los niños"* debe ser una consideración primordial; que los Estados deben exigir a las empresas que actúen *"con la diligencia debida en relación con los derechos del niño"*; y que prácticas como *"la elaboración de perfiles"* pueden dar lugar a injerencias arbitrarias en su privacidad. En cuanto al consentimiento, el Comité indica que, cuando el del propio niño se considere insuficiente y se requiera el de los padres, los Estados deben exigir *"que las organizaciones que procesan esos datos verifiquen que el consentimiento es informado, consecuente y dado por el padre o cuidador del niño"*[15].

Esas observaciones no son por sí mismas obligatorias, pero constituyen la interpretación autorizada del órgano que vigila el cumplimiento de la Convención; por ello, y dado que la Observación General n.º 25 es de 2021, la Sala no la emplea como parámetro de validez de los actos administrativos demandados, sino como criterio que confirma el alcance de normas que ya regían cuando se expidieron, como los artículos 3 y 16 de la Convención y 6 y 9 de la Ley 1098 de 2006.

Ahora bien, el derecho comparado coincide en este punto: el Reglamento europeo de protección de datos reconoce que los niños *"merecen una protección específica de sus datos personales, ya que pueden ser menos conscientes de los riesgos"*, en particular frente a la utilización de sus datos *"con fines de mercadotecnia o elaboración de perfiles de personalidad o de usuario"*[16].

---

[12] Corte Constitucional. Sentencia T-572 de 2010 (M.P.: Henao Pérez, J. C.). En el numeral 27 la Corte se apoyó en los artículos 6 y 9 de la Ley 1098 de 2006.

[13] Corte Constitucional. Sentencia T-260 de 2012 (M.P.: Sierra Porto, H. A.), consideración i.

[14] Corte Constitucional, T-260 de 2012, consideraciones i y ii.

[15] Comité de los Derechos del Niño. (2 de marzo de 2021). Observación General n.º 25 (2021) relativa a los derechos de los niños en relación con el entorno digital (CRC/C/GC/25), párrs. 12, 38, 68 y 71. Consultada en la reproducción del documento oficial publicada en https://pensamientopenal.com.ar/system/files/2021/06/legislacion89184.pdf . El párrafo 42 añade que los Estados *"deben prohibir por ley la elaboración de perfiles o la selección de niños de cualquier edad con fines comerciales mediante un registro digital de sus características reales o inferidas"*.

[16] Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (27 de abril de 2016). Considerando 38. Reglamento general de protección de datos. (Reglamento (UE) 2016/679). Diario Oficial de la Unión Europea, 4 de mayo de 2016. Texto consultado en la reproducción no oficial https://gdpr-text.com/es/read/recital-38

De lo anterior se derivan cuatro pautas que la Sala aplicará al resolver cada uno de los cargos:

- Cuando una disposición del régimen de datos admita más de una lectura razonable, debe preferirse la que proteja de manera más efectiva los derechos de los menores.
- El deber de protección vincula también a los particulares que tratan sus datos, y no solo a las autoridades.
- Corresponde a quien trata los datos de los menores de edad demostrar que cuenta con mecanismos efectivos para obtener y verificar la autorización de sus representantes, pues así lo exigen el literal b) del artículo 17 de la Ley 1581 de 2012 y el principio de responsabilidad demostrada, que se expondrá en el numeral 5.4.
- La prevalencia de los derechos de los menores de edad no suprime las garantías procesales de los demás sujetos, pero sí orienta la valoración de las medidas adoptadas para protegerlos.

5.3. El ámbito de aplicación de la Ley 1581 de 2012

El artículo 2 de la Ley 1581 de 2012 impone:

> *"(…) La presente ley aplicará al tratamiento de datos personales efectuado en territorio colombiano o cuando al Responsable del Tratamiento o Encargado del Tratamiento no establecido en territorio nacional le sea aplicable la legislación colombiana en virtud de normas y tratados internacionales (…)".*

La disposición prevé dos supuestos de aplicación, unidos por una conjunción disyuntiva. El primero atiende al lugar donde se efectúa el tratamiento, sin referencia alguna al domicilio, a la nacionalidad o al establecimiento del responsable. El segundo, en cambio, se refiere al responsable o encargado *"no establecido en territorio nacional"*, y permite aplicar la ley colombiana, en virtud de normas y tratados internacionales, a tratamientos que no se efectúen en Colombia.

Al examinar la constitucionalidad de este artículo, la Corte Constitucional encontró que *"delimita adecuadamente el ámbito de aplicación territorial, subjetivo y material de la futura ley"*[17].

Con fundamento en lo anterior, la Subsección concluye que el artículo 2 contiene dos criterios distintos e independientes para aplicar la ley. El primero es territorial: atiende al lugar donde se realiza el tratamiento de los datos, cualquiera que sea el domicilio del responsable. El segundo es subjetivo: atiende a la persona del responsable o encargado no establecido en Colombia, a quien la ley se le aplica cuando así lo dispongan normas o tratados internacionales. Basta con que se cumpla uno de ellos para que la Ley 1581 de 2012 sea aplicable, de modo que el segundo no condiciona ni restringe el primero.

[17] Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-748 de 2011 (M.P.: Pretelt Chaljub, J. I.).

5.4. Las facultades de la SIC

El artículo 19 de la Ley 1581 de 2012 asignó a la **SIC**, a través de una Delegatura para la Protección de Datos Personales, la vigilancia para garantizar que en el tratamiento de datos personales se respeten los principios, derechos, garantías y procedimientos previstos en la ley.

Con ese propósito, el artículo 21 le atribuye, entre otras funciones, las de *"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"*, y *"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"*[18].

Junto a esas facultades de instrucción, la ley consagra una potestad distinta, la sancionatoria. El artículo 22 dispone que, una vez establecido el incumplimiento, la **SIC** adoptará las medidas o impondrá las sanciones correspondientes, y el artículo 23 enumera estas últimas: multas, suspensión de actividades, cierre temporal y cierre inmediato y definitivo[19].

A ello se suma el **principio de responsabilidad demostrada**, según el cual los responsables *"deben ser capaces de demostrar, a petición de la Superintendencia de Industria y Comercio, que han implementado medidas apropiadas y efectivas para cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley 1581 de 2012"*, de manera proporcional, entre otros factores, a la naturaleza de los datos y a los riesgos que su tratamiento puede causar (artículo 26 del Decreto 1377 de 2013, compilado en el artículo 2.2.2.25.6.1 del Decreto 1074 de 2015)[20]. De este modo, corresponde al responsable, y no a la autoridad, acreditar que sus medidas son suficientes, en proporción, según los numerales 2 y 4 de la misma norma, a la naturaleza de los datos y a los riesgos del tratamiento, factores que tienen especial peso cuando se trata de datos de menores de edad.

Este Tribunal ha reconocido, en el ámbito del habeas data financiero, la competencia de la **SIC** para vigilar a los responsables de la información y para exigirles el cumplimiento de sus órdenes e instrucciones, y ha mantenido los actos que la entidad expidió en ejercicio de esas facultades[21]. Aunque aquel asunto se rigió por la Ley 1266 de 2008, ilustra una lógica que también recoge la Ley 1581 de 2012: la autoridad de protección de datos cuenta con dos potestades diferentes. Mediante la primera, imparte órdenes e instrucciones para que los responsables ajusten sus prácticas a la ley; mediante la segunda, que se ejerce en un procedimiento distinto y con sus propias garantías, sanciona el incumplimiento, inclusive el de las órdenes previamente impartidas.

---

[18] Ley 1581, 2012, arts. 19 y 21. Correlativamente, el literal o) del artículo 17 impone a los responsables el deber de *"Cumplir las instrucciones y requerimientos que imparta la Superintendencia de Industria y Comercio"*.
[19] Ley 1581, 2012, arts. 22 y 23.
[20] Decreto 1377, 2013, art. 26, compilado en el art. 2.2.2.25.6.1 del Decreto 1074 de 2015. El mismo artículo dispone que, *"En respuesta a un requerimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio, los Responsables deberán suministrar a esta una descripción de los procedimientos usados para la recolección de los datos personales, como también la descripción de las finalidades para las cuales esta información es recolectada (...)"*.
[21] Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A. (11 de junio de 2021). Sentencia de segunda instancia 11001-33-34-004-2017-00164-01 (M.P.: Lozzi Moreno), que, con fundamento en los artículos 17 y 18 de la Ley 1266 de 2008, mantuvo la sanción impuesta por la **SIC** *"por la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por dicha Superintendencia"*.

6. Análisis de los cargos

6.1. Infracción de las normas en que debían fundarse y falta de competencia

Estos cargos se estudian conjuntamente porque descansan en la misma premisa: que la Ley 1581 de 2012 no es aplicable a **GOOGLE LLC** y que, por ello, la **SIC** carecía de competencia para impartirle órdenes.

Para resolverlos, la Subsección examinará, en su orden, el criterio de aplicación de la ley, la prueba del tratamiento en Colombia, el valor de los conceptos y antecedentes invocados por **GOOGLE LLC**, el alcance de la tesis de la **SIC** y, finalmente, la competencia de las dependencias que expidieron los actos.

A. El criterio de aplicación es el lugar del tratamiento, no el domicilio del responsable

GOOGLE LLC sostiene que el primer supuesto del artículo 2 solo comprende a los responsables establecidos en Colombia y que, para los demás, la ley solo se aplica en virtud de normas o tratados internacionales. Esa lectura, sin embargo, añade a la norma un requisito que no contiene. El primer supuesto no menciona el domicilio ni el establecimiento del responsable; solo exige que el tratamiento se efectúe en el territorio. Y cuando el sentido de la ley es claro, *"no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu"* (artículo 27 del Código Civil)[22].

Tampoco el segundo supuesto restringe el primero, pues su función es distinta: permite aplicar la ley colombiana al responsable no establecido en el país aun cuando el tratamiento ocurra por fuera del territorio, siempre que una norma o un tratado así lo disponga. Si la ley solo se aplicara a los establecidos en Colombia, como propone la demandante, el criterio territorial del primer supuesto sería innecesario y bastaría con el domicilio, lo cual contradice la estructura de la disposición que la Corte Constitucional encontró ajustada a la Carta.

Es más, la propia **GOOGLE LLC**, para objetar que los actos aludieran a los datos de personas residentes o domiciliadas en Colombia, sostuvo en el recurso de apelación que el criterio de aplicación de la ley *"es objetivo, en la medida en que se deriva del lugar de donde se realice el tratamiento, no de la nacionalidad, residencia o domicilio del titular de los datos"*[23]. La Sala comparte esa premisa, que conduce a examinar dónde ocurre el tratamiento y no dónde está domiciliado quien lo realiza.

Por su parte, la invocación del artículo 4 de la Constitución no conduce a una conclusión distinta. Esa disposición establece que *"Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes"*[24], y la Corte Constitucional, al analizarla junto con el artículo 18 del Código Civil, explicó que el principio de territorialidad de la

---

[22] Código Civil (C.C.). (1873). Artículo 27, inciso primero.

[23] Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). (21 de septiembre de 2021). Resolución 60478 de 2021. Por la cual se resuelve un recurso de apelación. Expediente digital, archivo 05, p. 78, que transcribe el recurso de apelación de **GOOGLE LLC**. En el mismo sentido: SIC. (3 de septiembre de 2020). Resolución 53593 de 2020. Por la cual se imparten órdenes dentro de una actuación administrativa. Expediente digital, archivo 05, p. 7, que recoge la respuesta de la demandante según la cual la ley se aplica cuando *"(i) el tratamiento [sic] es realizado en Colombia, sin importar la nacionalidad o el lugar de residencia del Titular de los datos [sic]"*.

[24] C.P., 1991, art. 4, inc. 2.

ley tiene un contenido positivo, *"según el cual los hechos, **actos**, bienes y personas localizados en un territorio están sometidos a la ley de ese territorio"*[25] *(Subrayado y negrilla fuera del texto original)*.

Ahora bien, las providencias que invoca **GOOGLE LLC** sobre la sujeción de los extranjeros a la ley colombiana definen a quiénes obliga la ley en razón de su presencia, pero no excluyen que los actos localizados en el territorio queden sometidos a ella, aunque su autor resida en el exterior. Lo determinante en el régimen de protección de datos es el lugar donde se efectúa la operación sobre el dato. Por consiguiente, quien recolecta datos en Colombia se somete a la ley colombiana en cuanto a esa operación, aunque las demás fases del tratamiento ocurran en el exterior.

Esa lectura coincide con la de la Corte Constitucional. Al examinar los criterios para asumir jurisdicción en asuntos relacionados con internet, la Corte advirtió que, si el principio de territorialidad se entiende en forma muy estricta, *"se podría dejar sin regulación o en impunidad conductas que no suceden en ningún lugar físico, pero que en todo caso impactan a personas o intereses de los Estados"*, y luego precisó[26]:

> *"57. El ámbito de aplicación de la Ley 1581 de 2012 muestra que el principio de territorialidad se puede adaptar al mundo virtual. En efecto, la ley aplica sobre quien recolecta, usa, almacena o trata datos personales en el territorio colombiano, con independencia de que esté o no domiciliado en Colombia. [...] De estas decisiones se evidencia que, mediante plataformas como Google, Facebook y WhatsApp, las empresas que las operan recolectan datos personales en Colombia y en esa medida están sometidas a la legislación colombiana en lo relacionado con su tratamiento".*

Aunque ese pronunciamiento se emitió en la revisión de tutela es aplicable porque interpretó el artículo 2 y porque, entre las decisiones de la **SIC** que tuvo en cuenta, citó expresamente la Resolución 53593 de 2020, que es uno de los actos demandados.
Más recientemente la misma Corporación reiteró ese criterio al señalar que la Ley 1581 de 2012 consagra mecanismos de protección del habeas data *"incluso cuando el responsable no tenga presencia física o jurídica en el país"*[27].

En consonancia con ello, al negar la suspensión provisional de los actos, se sostuvo en el examen preliminar que *"a través cookies ella recolectó datos personales de niños, niñas y adolescentes en el territorio colombiano"*[28]. Ahora, en el estudio de fondo se confirma la conclusión.

A la misma conclusión conduce la primera de las pautas derivadas del interés superior del niño.

---

[25] Corte Constitucional, Sala Plena. (22 de mayo de 2002). Sentencia C-395 de 2002 [M.P.: Araújo Rentería, J.], consideración VI.3, en la que la Corte analizó el inciso 2 del artículo 4 de la Constitución y el artículo 18 del Código Civil. https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2002/C-395-02.htm

[26] Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión. (12 de junio de 2025). Sentencia T-256 de 2025 [M.P.: Ángel Cabo, N.], párrs. 47 y 57. En la nota al pie de página No. 55 la Corte relacionó, entre las decisiones de la Delegatura para la Protección de Datos Personales, la *"53593 de 2020 ("Google LLC")"*. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/t-256-25.htm

[27] Corte Constitucional, Sentencia T-174 de 2026 (M.P.: Fernández Andrade, V.), párr. 43.

[28] Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C. (18 de febrero de 2025). Auto Interlocutorio 55, radicación 25000-23-41-000-2022-00444-00 [M.P.: Chamorro Benavides, A. M.], p. 7.

Aun si se admitiera, en gracia de discusión, que el artículo 2 de la Ley 1581 de 2012 tolera la lectura restrictiva que propone la demandante, esta tendría que descartarse, porque dejaría por fuera de la protección de la ley colombiana, y del control de la autoridad nacional, el tratamiento de los datos de los niños, niñas y adolescentes que en Colombia usan servicios prestados desde el exterior.

Esa lectura no es la que *"satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño"*, ni la *"más favorable"* a ese interés, que ordenan los artículos 6 y 9 de la Ley 1098 de 2006.

Por el contrario, la interpretación que acoge la Sala asegura que la prevalencia de los derechos de los menores de edad que proclama el artículo 44 de la Constitución no se detenga en la frontera física del territorio cuando la recolección de sus datos ocurre en él.

B. La recolección de datos mediante cookies y otros identificadores es tratamiento efectuado en Colombia

Dejando por sentado que el criterio es el lugar del tratamiento, la cuestión se traslada al terreno probatorio: establecer si **GOOGLE LLC** efectúa tratamiento de datos personales en Colombia.

Para la Subsección está acreditado que recolecta datos personales de quienes usan sus servicios en Colombia, y lo demuestran los medios de prueba que aportó al expediente:

(i) En la respuesta de 16 de octubre de 2019, **GOOGLE LLC** afirmó que *"recolecta datos personales de personas que pueden estar ubicadas en diferentes partes del mundo, incluido Colombia"*[29].

(ii) El 11 de febrero de 2020 **GOOGLE LLC** informó que en los 28 días anteriores, 1.847.592 cuentas de Google correspondientes a menores de 18 años y cerca de 39 millones correspondientes a mayores de edad habían operado alguno de sus servicios *"desde Colombia"*, y precisó que la edad se presume a partir de la fecha de nacimiento que el usuario declara al crear la cuenta[30].

(iii) La política de privacidad de **GOOGLE LLC**, transcrita en los actos, indica que recopila los términos que busca el usuario, los videos que mira, sus interacciones con contenidos y anuncios, su actividad en sitios y aplicaciones de terceros y su ubicación, y que *"Usamos diversas tecnologías para recopilar y almacenar información, como cookies, etiquetas de píxeles, almacenamiento local, como almacenamiento web del navegador o memorias caché de datos de la aplicación, bases de datos y registros del servidor"*. La misma política explica que, cuando el usuario no ha accedido a su cuenta, la información se almacena *"con identificadores únicos que están vinculados con el navegador, la app o el*

[29] SIC, Resolución 53593 de 2020, considerando segundo, que transcribe la respuesta de **GOOGLE LLC** de 16 de octubre de 2019. Expediente digital, archivo 05, p. 3.
[30] SIC, Resolución 53593 de 2020, considerando cuarto. Expediente digital, archivo 05, pp. 4 y 5. La transcripción de la respuesta de **GOOGLE LLC** consigna para los mayores de 18 años, en un lugar, 39.962.184 cuentas y, en otro, 38.962.184. La diferencia carece de incidencia en la decisión, por las razones que se exponen en el literal c) del numeral 6.3.

dispositivo"[31]. Y el aviso de privacidad de Family Link advierte a los padres que, cuando el niño usa los servicios, se recopilan *"datos sobre su ubicación, que se determinan por GPS, la dirección IP, los datos del sensor del dispositivo"*[32].

(iv) **GOOGLE LLC** admitió el uso de cookies. En un escrito presentado durante el procedimiento administrativo, que la Resolución 60478 de 2021 transcribe, su apoderado afirmó: *"mi representada nunca ha dicho que no usa cookies. De manera transparente los Titulares de los datos son informados del uso de estas tecnologías, y como se ha explicado esto es necesario para el funcionamiento correcto de la navegación en Internet"* [33].

(v) Los requisitos de edad de las cuentas de Google y el funcionamiento de Family Link varían según el país del usuario, y **GOOGLE LLC** informó que *"las Cuentas de Google administradas con Family Link en Colombia no pueden iniciar sesión en YouTube"*[34]. Es decir, **GOOGLE LLC** identifica a sus usuarios en Colombia y ajusta sus servicios a ellos.

Valorados en conjunto, estos medios de prueba permiten concluir que la tesis de la **SIC** no es una suposición. Las cookies y los demás identificadores que **GOOGLE LLC** instala en los dispositivos de sus usuarios son el medio para recoger información que, por estar vinculada a una cuenta, a un dispositivo o a un navegador, se refiere a personas determinadas o determinables, siendo dato personal en el sentido del literal c) del artículo 3 de la Ley 1581 de 2012.

La recolección se efectúa en Colombia. La propia política de la demandante define la cookie como un archivo *"que se envía al ordenador del usuario cada vez que visita un sitio web para que, cuando vuelva a visitarlo, el sitio web reconozca el navegador del usuario"*[35]; es decir, la operación se apoya en un elemento que se instala y se lee en el dispositivo de quien usa el servicio, y que capta lo que esa persona hace mientras está en el país, como lo confirma el reporte de **GOOGLE LLC** sobre las cuentas que operaron sus servicios *"desde Colombia"*.

Esa inferencia coincide con la lectura de la Corte Constitucional, según la cual las empresas que operan plataformas como Google *"recolectan datos personales en Colombia"*.

Además, la información así recogida no permanece dispersa: según la misma política, se recopila y almacena mediante, entre otros medios, *"bases de datos y registros del servidor"*, y se asocia a la cuenta o a identificadores únicos, de modo que constituye un *"Conjunto organizado de datos personales"* en los términos del literal b) del artículo 3 de la Ley 1581 de 2012, y se encuentra comprendida en el inciso primero de su artículo

---

[31] SIC, Resolución 53593 de 2020, archivo 05, pp. 13 a 15: *"Cuando no accede a su Cuenta de Google, almacenamos la información que recopilamos con identificadores únicos que están vinculados con el navegador, la app o el dispositivo que esté usando"*.
[32] SIC, Resolución 53593 de 2020, que transcribe el aviso de privacidad de las cuentas administradas con Family Link. Expediente digital, archivo 05, p. 16. En cuanto a la política de privacidad, véanse las pp. 14 y 17 del mismo archivo.
[33] SIC, Resolución 60478 de 2021, que transcribe el escrito del apoderado de **GOOGLE LLC**. Expediente digital, archivo 05, p. 100.
[34] SIC, Resolución 53593 de 2020, que transcribe la respuesta de **GOOGLE LLC**. Expediente digital, archivo 05, p. 9: *"las Cuentas de Google administradas con Family Link en Colombia no pueden iniciar sesión en YouTube. Solamente pueden usar YouTube Kids como alternativa"*. Sobre la variación de la edad mínima según el país, la misma resolución transcribe el aviso *"Edad mínima para tener una cuenta de Google"* (p. 23).
[35] SIC, Resolución 53593 de 2020, que transcribe la definición de cookie de la política de privacidad de **GOOGLE LLC**. Expediente digital, archivo 05, p. 12.

2, que extiende la ley a los datos registrados en cualquier base de datos que los haga susceptibles de tratamiento.

Ahora bien, que el almacenamiento, el análisis o el perfilamiento posteriores ocurran en servidores ubicados en el exterior no cambia el hecho de que la primera operación del tratamiento, la recolección, se efectúa en el territorio nacional. Así lo explicó la **SIC** en la Resolución 14010 de 2021, al precisar que, si bien la sistematización de los datos no ocurre en Colombia, *"la recolección de los datos que serán analizados sí lo es"*[36].

En contraste, **GOOGLE LLC** no aportó ningún medio de prueba técnico que lograra desvirtuar lo que su propia política declara, ni demostró que la información recogida en Colombia carezca de vínculo con personas identificables. Esa omisión es relevante, porque los actos administrativos se presumen legales mientras no sean anulados (artículo 88 de la Ley 1437 de 2011), e incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas cuya aplicación persigue (artículo 167 de la Ley 1564 de 2012)[37].

Por otra parte, la falta de una definición legal de las cookies no impide la conclusión anterior. La Ley 1581 de 2012 no regula tecnologías, sino operaciones sobre datos personales, y define el tratamiento como *"Cualquier operación"*, sin distinguir el medio por el cual se realiza. De ahí que la discusión sobre la naturaleza técnica, concepto o definición de "cookies" que **GOOGLE LLC** plantea y censura por remisión a normas extranjeras, resulte irrelevante para la calificación jurídica, pues lo decisivo no es el instrumento, sino que con él se recoja información asociada a personas determinadas o determinables.

Por la misma razón no prospera el reparo según el cual la **SIC** desconoció las características técnicas de las cookies conforme a su clasificación, pues, a juicio de **GOOGLE LLC**, pueden ser técnicas o necesarias, de personalización, analíticas o publicitarias, y de sesión o persistentes[38]. La Sala no desconoce esa clasificación, pero advierte que no incide en la aplicación de la ley. En efecto, la finalidad o la duración de una cookie pueden ser relevantes para examinar si un tratamiento concreto respeta los principios de finalidad y de libertad, mas no para determinar si existe o no tratamiento de datos personales en Colombia, y lo segundo es lo que aquí se discute.

Basta entonces con que una parte de la información así recogida esté vinculada a personas identificadas o identificables para que la ley se aplique, y eso es lo que muestra la propia política de la **GOOGLE LLC**, que asocia la información recopilada a la cuenta, al navegador o al dispositivo de cada usuario.

Por lo demás, los actos acusados no calificaron cada cookie como dato personal ni regularon una técnica en particular, sino que impartieron órdenes sobre el tratamiento que **GOOGLE LLC** realiza de los datos de sus usuarios en Colombia.

---

[36] SIC. (16 de marzo de 2021). Resolución 14010 de 2021. Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se concede el recurso de apelación. Expediente digital, archivo 05, p. 61: *"Si bien, la sistematización de los Datos personales recolectados no ocurre en este territorio, la recolección de los datos que serán analizados sí lo es. Aquella recolección, como ocurre en territorio colombiano, debe respetar el debido tratamiento de datos personales"*.

[37] Ley 1437, 2011, art. 88: *"Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo"*. Ley 1564, 2012, art. 167, inc. 1: *"Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen"*.

[38] GOOGLE LLC. (8 de abril de 2022). Demanda de nulidad y restablecimiento del derecho. Expediente digital, archivo 01, p. 30: *"Las características técnicas de las 'cookies' conforme a su clasificación no pueden ser obviadas por la autoridad"*.

C. Los conceptos de la SIC, el Proyecto de Ley 106 de 2015 y la reserva de ley estatutaria

GOOGLE LLC invoca el Concepto 14-218349 de 2014, según el cual el tratamiento de datos en redes sociales sin domicilio en Colombia no encajaría en la ley.

Lo primero es precisar que los conceptos emitidos en respuesta a consultas *"no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución"* (artículo 28 de la Ley 1437 de 2011), y, como lo ha explicado la Corte Constitucional, su emisión no obliga a la administración a actuar de conformidad con lo que en ellos se expresa[39]. Por ende, no vinculan a la autoridad ni al juez en la interpretación de la ley.

De otra parte, la Resolución 60478 de 2021 dio cuenta de que la **SIC**, en un concepto de 3 de marzo de 2016, sostuvo que la ley se extiende al tratamiento efectuado por proveedores de redes sociales establecidos fuera del país[40]. La Sala advierte que ese concepto razonó con el criterio del *"medio"* situado en el territorio, tomado del derecho europeo, que no es el que aquí se aplica; no obstante, lo relevante es que la propia autoridad varió su posición, lo cual confirma que esos conceptos no tienen vocación de fijar el alcance de la ley.

Lo mismo cabe decir de los Conceptos 16-172268 de 2016 y 18-088623 de 2018, según los cuales la información recogida mediante cookies *"eventualmente"* podría conformar una base de datos.

Aparte de no ser vinculantes, esos conceptos no favorecen a **GOOGLE LLC**. Según el aparte del Concepto 16-172268 que ella misma transcribe, cuando las cookies conforman una base de datos *"el responsable deberá ceñirse por las normas sobre protección de datos vigentes en Colombia"*; de ello la Sala infiere que la recolección mediante cookies queda sometida a la ley cuando la información se organiza en bases de datos asociadas a personas, que es justamente lo que aquí se probó con la propia política de privacidad de la demandante.

Por las mismas razones tampoco prospera el reproche según el cual la **SIC** invadió la reserva de ley y, en la práctica, reformó la Ley 1581 de 2012. La SIC no agregó a la ley un supuesto nuevo, sino que aplicó uno que ya existe: el del tratamiento de datos efectuado en territorio colombiano.

De otra parte, la declaración de la **SIC** según la cual los Estados Unidos ofrecen un nivel adecuado de protección no exime a **GOOGLE LLC**. Esa declaración se profiere para efectos del artículo 26 de la Ley 1581 de 2012, que prohíbe *"la transferencia de datos personales de cualquier tipo a países que no proporcionen niveles adecuados de protección de datos"*[41]. Su alcance, por tanto, se limita a permitir que los datos salgan de Colombia hacia ese país, y no sustituye el cumplimiento de la ley colombiana por parte de quien los recolecta en el territorio nacional.

---

[39] Ley 1437, 2011, art. 28, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. Corte Constitucional, Sala Plena. (26 de septiembre de 1996). Sentencia C-487 de 1996 (M.P.: Barrera Carbonell, A.), num. 2.2.3: *"la emisión de un concepto de la Administración no lo obliga a actuar de conformidad con lo que en él se expresa"*. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-487-96.htm

[40] SIC, Resolución 60478 de 2021, que transcribe el Concepto 14-218349 de 3 de marzo de 2016. Expediente digital, archivo 05, p. 113.

[41] Ley 1581, 2012, art. 26. El mismo artículo precisa que *"Se entiende que un país ofrece un nivel adecuado de protección de datos cuando cumpla con los estándares fijados por la Superintendencia de Industria y Comercio sobre la materia"*.

GOOGLE LLC, argumentó también que la tesis de la **SIC** permitiría aplicar la ley colombiana a todo internet. Su tesis carece de soporte.

La territorialidad de la ley no se predica de la simple accesibilidad de un sitio desde Colombia, sino de la recolección efectiva de datos de personas que usan el servicio en el país mediante herramientas que el responsable instala en sus dispositivos, en el marco de una actividad que, como se vio, identifica a sus usuarios colombianos y se ajusta a ellos.

En ese sentido, la Corte Constitucional ha advertido, precisamente, que si no se delimitan criterios de conexión cada Estado *"asumiría una especie de jurisdicción universal por el solo hecho de que una conducta tenga lugar en el ciberespacio"*, y que por ello es necesario *"establecer algún tipo de conexión entre la disputa"* y el territorio[42]. Esa conexión existe aquí, porque la operación sobre el dato ocurre en Colombia.

Tanto la demandante, al reprochar a la SIC que pretendiera trasladar a Colombia medidas propias del Reglamento europeo, como la coadyuvante Dejusticia, al referirse a las actuaciones adelantadas contra Google en otros países, acudieron al derecho comparado. Este, aunque no es fuente de derecho en Colombia, es un criterio de contraste, y muestra que varios ordenamientos aplican su legislación al responsables establecido en el exterior cuando existe una conexión relevante con el territorio, aunque cada uno la define con criterios propios.

El Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea se aplica a responsables no establecidos en la Unión cuando el tratamiento de datos de interesados que residen en la Unión se relaciona con la oferta de bienes o servicios a ellos o con *"el control de su comportamiento"*, y el Comité Europeo de Protección de Datos incluye en esa noción el seguimiento en línea mediante cookies y la publicidad comportamental[43].

Por su parte, la autoridad francesa de protección de datos declaró aplicable su ley a las operaciones de lectura e inscripción de cookies que **GOOGLE LLC** y Google Ireland Limited realizaban en los terminales de los usuarios de Google Search y YouTube residentes en Francia, fundando su competencia en que esas operaciones se realizaban en el marco de las actividades del establecimiento de Google en ese país[44].

En Brasil, a su turno, la Ley General de Protección de Datos Personales se aplica a cualquier empresa que recolecte datos en el territorio brasileño, sin importar el país en que tenga su sede. Además, para evitar discusiones sobre dónde ocurre la recolección, la propia ley precisa que se entienden recolectados en Brasil los datos de las personas que se encuentren en ese país en el momento en que se recogen[45].

---

[42] Corte Constitucional, T-256 de 2025, párrs. 47 y 55.

[43] Reglamento (UE) 2016/679, art. 3.2 y considerando 24, texto cotejado en reproducción no oficial (gdpr-text.com). Comité Europeo de Protección de Datos. (12 de noviembre de 2019). *Directrices 3/2018 sobre el ámbito territorial del RGPD (artículo 3)*, versión 2.0, p. 20, que incluye *"Online tracking through the use of cookies"* entre las actividades de control del comportamiento. https://www.edpb.europa.eu/system/files/documents/files/file1/edpb_guidelines_3_2018_territorial_scope_after_public_consultation_en_1.pdf

[44] Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), Formación restringida. (31 de diciembre de 2021). Deliberación SAN-2021-023 relativa a las sociedades Google LLC y Google Ireland Limited, párrs. 79 y 80 (traducción oficial de cortesía al inglés). https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/deliberation_of_the_restricted_committee_no._san-2021-023_of_31_december_2021_concerning_google_llc_and_google_ireland_limited.pdf

[45] Presidência da República (Brasil). (14 de agosto de 2018). Artículo 3, inciso III y § 1. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. [Lei n.º 13.709 de 2018]. https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm

Finalmente, en los Estados Unidos, en un caso que no versó sobre la aplicación extraterritorial de la ley pero que ilustra que las cookies son un medio para recoger información personal de los menores de edad, la Comisión Federal de Comercio y la Fiscalía de Nueva York demandaron a Google LLC y a YouTube LLC por recolectar identificadores persistentes, *"commonly known as cookies"*, de los espectadores de canales dirigidos a niños sin notificar a los padres ni obtener su consentimiento[46].

Cada una define qué vínculo con el territorio basta para someter a una empresa extranjera a la aplicación de su ley; algunas lo hacen con más detalle que la ley colombiana.

La Subsección no las invoca para aplicar la Ley 1581 de 2012 más allá de lo que dice su texto, sino con un propósito más limitado: mostrar que no es extraño ni desproporcionado que un país aplique su ley de protección de datos a una empresa ubicada en el exterior cuando recolecta datos de personas que se encuentran en su territorio. Ese es, precisamente, el criterio que adopta el artículo 2 de la Ley 1581 de 2012 al referirse al tratamiento de datos efectuado en territorio colombiano.

D. La SIC tiene competencia para emitir ordenes bajo su rol de autoridad que inspecciona, vigila y controla

Como el tratamiento se efectúa en territorio colombiano, la Ley 1581 de 2012 es aplicable a **GOOGLE LLC**, y la **SIC**, como autoridad a la que el ordenamiento confía la protección de los datos personales, incluidos los de los menores de edad, podía, de conformidad con los artículos 19 y 21, literales b) y e), de esa ley, adelantar la actuación de oficio e impartirle instrucciones para adecuar sus operaciones a la ley.

En el plano funcional, el Director de Investigación de Protección de Datos Personales profirió la Resolución 53593 de 2020 y resolvió la reposición con fundamento en el artículo 17 del Decreto 4886 de 2011, y el Superintendente Delegado resolvió la apelación con base en el numeral 7 del artículo 16 del mismo decreto[47].

En consecuencia, los cargos de infracción de las normas en que debían fundarse y de falta de competencia no prosperan.

6.2. Violación al debido proceso, audiencia y defensa

El artículo 29 de la Constitución dispone que *"El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas"*[48], y el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 precisa que, en virtud de ese principio, las actuaciones administrativas se adelantarán *"de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción"*[49].

---

[46] Federal Trade Commission [FTC]. (4 de septiembre de 2019). *Google and YouTube Will Pay Record $170 Million for Alleged Violations of Children's Privacy Law* [Comunicado de prensa], relativo al caso *United States of America and People of the State of New York v. Google LLC and YouTube, LLC*, Civil Action No. 1:19-cv-02642 (D.D.C.). Se trata de alegaciones de la demanda, que culminó en un acuerdo y no en una sentencia de fondo. https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2019/09/google-youtube-will-pay-record-170-million-alleged-violations-childrens-privacy-law

[47] Presidencia de la República de Colombia. (23 de diciembre de 2011). Artículos 16, numeral 7, y 17. Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones. (Decreto 4886 de 2011). DO: 48.294, invocados en los actos demandados.

[48] C.P., 1991, art. 29, inc. 1.

[49] Ley 1437, 2011, art. 3, num. 1.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha advertido que, aunque en todas las actuaciones de las autoridades debe asegurarse la participación del interesado y sus derechos de defensa y contradicción, *"no es posible trasladar irreflexivamente el alcance de las garantías judiciales a las administrativas"*, porque el debido proceso administrativo debe armonizarse con los principios de la función administrativa y es, por ello, *"más ágil rápido y flexible"*[50]. Bajo este criterio se examinarán los reproches de la demandante.

A. Las órdenes no son sanciones

Como se expuso en el numeral 5.4, la Ley 1581 de 2012 distingue con claridad dos potestades de la **SIC**: la de impartir instrucciones y ordenar medidas para hacer efectivo el derecho de habeas data y adecuar las operaciones de los responsables a la ley (artículo 21, literales b y e), y la de sancionar el incumplimiento con multas, suspensión de actividades o cierre (artículo 23).

El artículo 22 confirma esa distinción al disponer que la **SIC** *"adoptará las medidas o impondrá las sanciones correspondientes"*; la conjunción disyuntiva separa las medidas de adecuación y las sanciones, cada una con su propia finalidad.

Las órdenes impartidas a **GOOGLE LLC** pertenecen a la primera categoría: le exigieron informar a los titulares lo que manda el artículo 12 de la ley, adoptar una política de tratamiento de la información, implementar un mecanismo para obtener la autorización de los representantes legales de los menores de 18 años y registrar sus bases de datos.

Ninguna de ellas le impone un castigo ni crea obligaciones sustantivas distintas de las que ya le imponen la ley y su reglamento; se limitan a concretar deberes preexistentes y a fijar los plazos y la forma de acreditar su cumplimiento.

En efecto, el deber de informar se encuentra en el artículo 12 de la Ley 1581 de 2012; el de adoptar una política de tratamiento, en el literal k) del artículo 17 de la misma ley y en el artículo 13 del Decreto 1377 de 2013; el de obtener la autorización del representante legal de los menores de edad, en el artículo 2.2.2.25.2.9 del Decreto 1074 de 2015, y el de inscribir las bases de datos, en el artículo 25 de la ley y en el artículo 2.2.2.26.1.2 del Decreto 1074 de 2015, que, en la redacción del Decreto 090 de 2018, obliga a las sociedades con activos totales superiores a 100.000 UVT, sin distinguir su nacionalidad o domicilio[51]. **GOOGLE LLC**, por lo demás, no alegó que no se encontrara en ese supuesto.

La Resolución 53593 de 2020 lo precisó en los siguientes términos, que la Subsección resalta: *"Una orden administrativa no es una sanción, sino una medida necesaria para la adecuación de las actividades u operaciones de los Responsables del Tratamiento a las disposiciones de la regulación colombiana sobre protección de datos personales"*[52].

---

[50] Corte Constitucional. Sentencia C-034 de 2014 (M.P.: Calle Correa, M. V.), acápite *"El debido proceso administrativo y la facultad de aportar y controvertir las pruebas"*.

[51] Ley 1581, 2012, art. 17, lit. k): *"Adoptar un manual interno de políticas y procedimientos para garantizar el adecuado cumplimiento de la presente ley y en especial, para la atención de consultas y reclamos"*. Decreto 1074, 2015, art. 2.2.2.26.1.2, modificado por Presidencia de la República de Colombia. (18 de enero de 2018). [Decreto 090 de 2018]. DO: 50.480: deben inscribir sus bases de datos los responsables que sean *"Sociedades y entidades sin ánimo de lucro que tengan activos totales superiores a 100.000 Unidades de Valor Tributario (UVT)"* y *"Personas jurídicas de naturaleza pública"*.

[52] SIC, Resolución 53593 de 2020, considerando décimo tercero. Expediente digital, archivo 05, p. 44. La Resolución 14010 de 2021 y la Resolución 60478 de 2021 reiteraron esa precisión (pp. 72 y 154).

La Ley 1437 de 2011, CPACA, por su parte, confirma que el régimen de garantías varía según la naturaleza de la actuación. Tras enunciar el contenido general del debido proceso, el numeral 1 de su artículo 3 dispone que *"En materia administrativa sancionatoria, se observarán **adicionalmente** los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem" (Subrayado y negrilla propios)*. El adverbio *"adicionalmente"* revela que esas garantías reforzadas son propias del procedimiento sancionatorio y no de toda actuación administrativa.

En consecuencia, la **SIC** no estaba obligada a formular cargos ni a seguir las etapas del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011.

Las advertencias en caso de incumplimiento no convierten la actuación en sancionatoria, solo son el presupuesto lógico de cualquier orden de adecuación: no se puede ordenar a un responsable que ajuste sus operaciones a la ley sin antes constatar en qué aspectos no se ajustan a ella.

Tampoco son exigibles, entonces, las categorías de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad, propias del derecho administrativo sancionador. Y aunque es cierto que el desconocimiento de las órdenes podría dar lugar a una sanción, la **SIC** solo podría imponerla después de adelantar el procedimiento sancionatorio con sujeción a los criterios de graduación del artículo 24 de la Ley 1581 de 2012 y a las garantías del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

Lo anterior no significa que la **SIC** estuviera relevada de garantizar el debido proceso, ni que la protección de los menores de edad autorice a prescindir de él, pues, como se advirtió, el interés superior del niño no es excluyente ni absoluto. Significa que el procedimiento aplicable era el común, con sus propias garantías, lo cual es coherente con la naturaleza preventiva de las medidas, que el artículo 7 de la Ley 1098 de 2006 incluye en la protección integral al referirse a *"la prevención de su amenaza o vulneración"*.

Tampoco existió la inseguridad jurídica que alega **GOOGLE LLC**, porque la comunicación de 13 de febrero de 2020 le indicó que la actuación *"se regiría por lo dispuesto en el Capítulo I del Título III de la Ley 1437 de 2011"*, cuál era su propósito, y qué normas se verificarían[53]. Por la misma razón, no era exigible un acto de apertura con formulación de imputaciones, propio del artículo 47 de ese código; en el procedimiento común basta con que el interesado conozca el objeto de la actuación y pueda intervenir en ella, como aquí ocurrió.

Sentado que el procedimiento aplicable era el común, corresponde verificar si en él se respetaron las garantías de la demandante.

Está probado que la **SIC** le requirió información el 5 de septiembre de 2019 y el 21 de enero y el 21 de febrero de 2020; que le comunicó el inicio de la actuación el 13 de febrero de 2020, en los términos ya señalados; que le concedió una prórroga para responder; que la demandante presentó respuestas y documentos el 16 de octubre de

[53] SIC, Resolución 53593 de 2020, considerando quinto.

2019, el 11 de febrero y el 13 de marzo de 2020, y que interpuso reposición y apelación y presentó un memorial de alcance, escritos que la **SIC** resolvió de fondo[54].

Incluso, en la Resolución 60478 de 2021 se dejó constancia de que se tuvieron en cuenta *"las 84 páginas del recurso, los 124 folios anexos al mismo y el memorial de alcance de 15 páginas"*[55]. La demandante, en suma, fue oída antes de la decisión, conoció sus fundamentos y pudo controvertirlos ante dos instancias administrativas.

En cuanto a los medios de prueba, el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 permite aportar, pedir y practicar pruebas durante toda la actuación y hasta antes de la decisión de fondo, y garantiza al interesado *"la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo"*[56].

Esa norma, como se ve, no prevé una etapa probatoria autónoma y obligatoria en el procedimiento común, sino la posibilidad permanente de aportar y pedir pruebas, que la demandante ejerció. En efecto, aportó todos los documentos que estimó pertinentes, y no demostró haber solicitado una prueba que le hubiera sido negada; tampoco identificó qué prueba concreta dejó de practicarse ni cómo habría cambiado la decisión.

Tampoco tiene sustento el reproche sobre la valoración de las pruebas. Si bien el numeral 8 del artículo 5 de la Ley 1437 de 2011 reconoce el derecho a que los documentos aportados sean valorados al decidir, ese derecho no equivale a que la autoridad acoja las conclusiones que el interesado extrae de ellos.

Del mismo modo, la celebración de audiencias es una facultad de la autoridad, y no un trámite obligatorio, conforme al artículo 35 de la Ley 1437 de 2011. Y el deber de comunicar la actuación a terceros (artículo 37) surge cuando la autoridad advierta que *"terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión"*, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos[57]. Los usuarios de los servicios de la demandante no se encontraban en esa situación, porque las órdenes no buscan restringir sus derechos sino protegerlos.

Por el contrario, los actos expusieron de manera expresa la incidencia de la decisión en los menores de edad, al vincular las órdenes con la población infantil y adolescente del país[58], lo que se aviene con la dimensión procedimental del interés superior a la que alude el Comité de los Derechos del Niño.

Además, el reproche no identifica a un tercero concreto que hubiera debido ser citado, ni explica de qué manera su ausencia afectó la defensa de la demandante.

B. Expediente administrativo – información reservada

Está acreditado que **GOOGLE LLC** pidió mantener en reserva el número de cuentas activas desde Colombia por constituir un secreto empresarial protegido por la Decisión

[54] SIC, Resolución 53593 de 2020, considerandos primero a octavo, pp. 2 a 6; Resolución 14010 de 2021 y Resolución 60478 de 2021, acápites de antecedentes.
[55] SIC, Resolución 60478 de 2021. Expediente digital, archivo 05, p. 108.
[56] Ley 1437, 2011, art. 40, inc. 1.
[57] Ley 1437, 2011, arts. 35, inc. 3, y 37, inc. 1.
[58] SIC, Resolución 53593 de 2020, considerando décimo segundo. Expediente digital, archivo 05, p. 44: *"Según el DANE, el 31,02% de la población colombiana (15.454.633) son niños, niñas y adolescentes"*.

486 de 2000 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y también está probado que la **SIC** difundió esa cifra en sus conclusiones y en sus comunicados[59].

Al resolver la apelación, la SIC sostuvo que esa cifra no constituía secreto empresarial por dos razones: porque Google había publicado antes su número de usuarios, y porque la cantidad de titulares de una base de datos debe reportarse en el Registro Nacional de Bases de Datos, que según el artículo 25 de la Ley 1581 de 2012 es un directorio público de libre consulta[60].

El artículo 260 de la Decisión 486 de 2000, consagra que el secreto empresarial es la información no divulgada que, entre otros requisitos, sea *"secreta, en el sentido que como conjunto o en la configuración y reunión precisa de sus componentes, no sea generalmente conocida ni fácilmente accesible"*, tenga un valor comercial por ser secreta y haya sido objeto de medidas razonables para mantenerla secreta[61].

A su turno, el numeral 6 del artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por la Ley 1755 de 2015, otorga carácter reservado a los documentos *"protegidos por el secreto comercial o industrial"*, y el artículo 36 del mismo código ordena formar cuaderno separado con los documentos que tengan carácter reservado[62].

Lo primero es que **GOOGLE LLC**, a quien correspondía la carga de probar los supuestos del secreto empresarial que invoca (artículo 167 de la Ley 1564 de 2012), se limitó a afirmarlo, sin demostrar el valor comercial que la cifra tenía por ser secreta ni las medidas que adoptó para mantenerla en reserva[63].

Lo segundo, y decisivo, es que, aun si se admitiera que la cifra era un secreto empresarial, su manejo indebido no afectaría la validez de las órdenes.

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, las irregularidades del procedimiento solo vician el acto cuando recaen sobre formalidades *"que resulten determinantes en la decisión definitiva"*, de modo que no toda inobservancia conduce a la nulidad, sino solo aquella que sea relevante[64]. Esa regla, que responde al principio de trascendencia, es igualmente pertinente cuando se alega el desconocimiento del derecho de defensa. La difusión de la cifra, o de una aproximación a ella, en el programa institucional y en los comunicados de la entidad no le impidió a la demandante defenderse ni alteró el contenido de las órdenes, que habrían sido las mismas con independencia de su publicidad.

---

[59] SIC, Resolución 60478 de 2021, que transcribe el recurso de apelación. Expediente digital, archivo 05, p. 82; y Resolución 53593 de 2020, conclusiones (p. 43).

[60] SIC, Resolución 60478 de 2021, acápite *"10. El número de titulares de una base de datos no es un secreto empresarial"*. Expediente digital, archivo 05, pp. 126 a 128. Allí la **SIC** citó publicaciones de 2017 y 2018 sobre el número de usuarios de Gmail y de Android, y el manual del Registro Nacional de Bases de Datos, según el cual por cada base de datos se debe indicar la *"Cantidad de titulares"*.

[61] Comisión de la Comunidad Andina. (14 de septiembre de 2000). Artículo 260. Régimen Común sobre Propiedad Industrial. (Decisión 486 de 2000). Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena: 600, transcrito en SIC, Resolución 60478 de 2021. Expediente digital, archivo 05, pp. 126 y 127. El texto se cotejó en una transcripción de la **SIC** (Concepto 15-158954 de 2015).

[62] Ley 1437, 2011, art. 24, num. 6, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, y art. 36, inc. 3.

[63] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. (21 de octubre de 2022). Sentencia de tutela 68001-23-33-000-2022-00507-01 (C.P.: Yepes Corrales, N.), consideración 5.30. https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/260/Bolet%C3%ADn%20-%2010_68001233300020220050701 1SENTENCIA20221030114313%20(1).pdf

[64] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (3 de agosto de 2015). Sentencia 11001-03-28-000-2014-00128-00 (C.P.: Yepes Barreiro, A.). https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/171/S5/11001-03-28-000-2014-00128-00.pdf . En el mismo sentido, en materia disciplinaria: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. (23 de enero de 2020). Sentencia 11001-03-25-000-2011-00718-00(2720-11) (C.P.: Hernández Gómez, W.). https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/230/11001-03-25-000-2011-00718-00.pdf

Por lo demás, la omisión del cuaderno separado no le restó a la demandante ninguna oportunidad de defensa, porque la cifra la había aportado ella misma y la conocía.

Lo mismo cabe decir de la difusión en medios del sentido de la Resolución 53593 de 2020 antes de su notificación. El Consejo de Estado ha precisado que la publicidad del acto *"es una diligencia posterior a su expedición"*, que *"no incide en su validez"*, y que cualquier irregularidad en ella *"no puede invocarse como causal de nulidad de dicho acto"*, sino como un aspecto que solo afecta su eficacia u oponibilidad[65].

En armonía con ello, el artículo 72 de la Ley 1437 de 2011 dispone que la decisión notificada irregularmente no produce efectos legales, *"a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales"*[66], como en efecto ocurrió aquí. Por consiguiente, si esas divulgaciones causaron un perjuicio a la demandante, su reparación es asunto ajeno a este juicio de legalidad, que versa sobre la validez de los actos y no sobre las actuaciones posteriores de la entidad.

Igual suerte corren las restricciones de acceso al expediente que **GOOGLE LLC** alega haber sufrido desde diciembre de 2019, cuando, según afirma, la consulta debía ser autorizada y acompañada por un funcionario y no se le permitía tomar fotografías ni obtener copias.

Aun si tales afirmaciones resultaran probadas, **GOOGLE LLC** no identificó qué pieza del expediente dejó de conocer ni cómo habría incidido en su defensa. Por el contrario, sus recursos, extensos y detallados, muestran un conocimiento pleno de su contenido.

Además, desde la Resolución 53593 de 2020 la **SIC** fijó el procedimiento para consultar el expediente en línea y para solicitar el acceso físico[67], de modo que la demandante contó con esos medios al preparar los recursos.

Tampoco se demostró que la carátula del expediente, en la que figura un número de documento de identidad, corresponda a una queja que hubiera servido de fundamento a las órdenes.

Por el contrario, la Resolución 53593 de 2020 dejó constancia de que la actuación se originó en el comunicado de prensa de la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos de 4 de septiembre de 2019[68]; la Resolución 60478 de 2021 precisó que no existía queja de ningún niño, niña o adolescente respecto del tratamiento de sus datos[69], y la propia demandante reconoce en la demanda ese origen. De ahí que no se advierta que alguna pieza desconocida por la demandante hubiera incidido en la decisión.

En conclusión, el cargo no prospera.

---

[65] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (8 de noviembre de 2007). Sentencia 25000-23-27-000-2003-01855-01 (C.P.: Ostau de Lafont Pianeta, R. E.). La Sala concluyó que la publicidad *"es un requisito de eficacia del acto administrativo y no de validez o legalidad del mismo"*. https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/25000-23-27-000-2003-01855-01.htm

[66] Ley 1437, 2011, art. 72.

[67] SIC, Resolución 53593 de 2020, considerando décimo primero. Expediente digital, archivo 05, pp. 43 y 44, según el cual *"se establecieron las medidas pertinentes para permitir el acceso completo a los expedientes"*.

[68] SIC, Resolución 53593 de 2020, considerando primero. Expediente digital, archivo 05, p. 2.

[69] SIC, Resolución 60478 de 2021. Expediente digital, archivo 05, p. 146: *"a la fecha, no existe queja de ningún niño, niña o adolescente respecto del Tratamiento de sus Datos por parte de GOOGLE LLC. La actuación administrativa que originó la resolución recurrida fue fruto de una actuación de oficio"*.

6.3. Falsa motivación

Según el Consejo de Estado, la falsa motivación *"ocurre en aquellos eventos en los cuales se presenta la inexistencia de los fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de la voluntad de la administración; cuando los supuestos de hecho resultan contrarios a la realidad, engañosos o fraudulentos; cuando el autor le otorga al acto administrativo un alcance distinto que no tiene y; cuando los motivos que sirven de fundamento no justifican la decisió[n]"*[70].

Además, como los actos administrativos se presumen legales, quien alega ese vicio *"tiene la carga de la prueba, es decir, de demostrar la falsedad o inexactitud en los motivos"*[71].

Bajo esas premisas, la Sala examinará los aspectos en que la demandante plantea el cargo.

A. El uso de cookies y la recolección de datos en Colombia

Como se explicó previamente, la conclusión de la **SIC** se fundó en la política de privacidad de **GOOGLE LLC** y en sus respuestas durante la actuación, y no en la decisión de la autoridad española, que solo se citó como antecedente. La demandante nunca negó usar cookies; discutió su calificación jurídica, que es un asunto de interpretación y no un error en los hechos. Por tanto, no hay aquí un supuesto fáctico contrario a la realidad.

B. Family Link y YouTube Kids

Tampoco es cierto que la **SIC** hubiera ignorado estas herramientas. La Resolución 53593 de 2020 transcribió y analizó la respuesta de **GOOGLE LLC** sobre el proceso de consentimiento parental de Family Link, sus avisos de privacidad y los términos de servicio de YouTube y YouTube Kids, y la Resolución 60478 de 2021 reconoció expresamente sus *"buenas prácticas"*[72].

Lo que la **SIC** concluyó, y la Sala comparte, es que esas herramientas no satisfacen el deber legal, por tres motivos que surgen de los propios medios de prueba aportados por **GOOGLE LLC**:

(i) Family Link es un mecanismo para crear cuentas de niños menores de 13 años, o de la edad que fije cada país. Cuando el niño alcanza esa edad, puede administrar su propia cuenta si así lo decide, y en ese caso los padres pierden el acceso y el control sobre ella[73]. Por consiguiente, no cubre a los adolescentes entre esa edad y los 18 años.

---

[70] Consejo de Estado, Sección Primera. (11 de junio de 2020). Sentencia 11001-03-24-000-2011-00437-00 (C.P.: Serrato Valdés, R. A.), num. III.5.2. https://normograma.mintic.gov.co/mintic/compilacion/docs/11001-03-24-000-2011-00437-00Z.htm

[71] Consejo de Estado, Sección Cuarta. (13 de diciembre de 2017). Sentencia 25000-23-37-000-2015-00047-01(22658) (C.P.: Chaves García, M.), que precisó que esa carga se impone *"habida cuenta de la presunción de legalidad de que se hallan revestidos los actos administrativos"*. https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/25000-23-37-000-2015-00047-01(22658)_20171213.htm

[72] SIC, Resolución 60478 de 2021. Expediente digital, archivo 05, p. 139: *"Las buenas prácticas no se ponen en discusión, lo que se está ordenando mediante la Resolución No. 53593 de 3 de septiembre de 2020 es que se cumpla la norma en su totalidad"*.

[73] SIC, Resolución 53593 de 2020, que transcribe los avisos de Family Link. Expediente digital, archivo 05, p. 27: *"Cuando tu hijo cumpla 13 años (o la edad correspondiente según lo que determine la ley aplicable en tu jurisdicción), podrá administrar su propia cuenta. Si tu hijo decide administrar su Cuenta de Google, ya no tendrás acceso a ella ni podrás controlarla (...)"*.

(ii) Los adolescentes que crean y administran su propia cuenta lo hacen con su sola declaración. Los términos de servicio de YouTube Kids transcritos en los actos trasladan al menor la afirmación de que cuenta con el permiso de sus padres[74], lo que no equivale a la autorización del representante legal que exige el artículo 2.2.2.25.2.9 del Decreto 1074 de 2015. Además, esa declaración unilateral del menor no permite al responsable demostrar que obtuvo la autorización, como se lo imponen el literal b) del artículo 17 de la Ley 1581 de 2012, que le exige *"Solicitar y conservar"* copia de la autorización, y el artículo 7 del Decreto 1377 de 2013, que le ordena establecer mecanismos para obtenerla *"que garanticen su consulta"*[75].

(iii) Según la política de privacidad de **GOOGLE LLC**, muchos de sus servicios pueden usarse sin cuenta, y en ese caso la información se recoge mediante identificadores vinculados al navegador o al dispositivo, como se vio, sin que se haya acreditado mecanismo alguno de verificación de edad ni de autorización.

En esas condiciones, el hecho de que **GOOGLE LLC** cuente con una herramienta adecuada para los niños menores de 13 años no desvirtúa la conclusión de la **SIC**: **GOOGLE LLC** no tiene un mecanismo que le permita obtener, y luego demostrar, la autorización de los representantes legales de todos los menores de 18 años cuyos datos trata. Eso es, precisamente, lo que le ordenó el artículo tercero de la Resolución 53593 de 2020.

Además, el artículo 26 del Decreto 1377 de 2013 le imponía a **GOOGLE LLC**, y no a la autoridad, la carga de demostrar que sus medidas eran apropiadas y efectivas. Por eso, la ausencia de medio de prueba sobre la existencia de ese mecanismo no es un defecto de motivación de los actos, sino una consecuencia de que la demandante no cumplió esa carga.

Esa conclusión se refuerza con dos de las pautas que la Sala derivó del interés superior del niño: la que extiende el deber de protección a los particulares que tratan datos de menores, y la que les atribuye la carga de demostrar que cuentan con mecanismos efectivos para obtener la autorización de sus representantes. Conforme a ellas, para saber si un mecanismo de autorización es suficiente no basta con que resulte cómodo para la prestación del servicio; lo que importa es que proteja a todos los menores cuyos datos se tratan.

Family Link no cumple esa exigencia por tres razones: deja por fuera a los adolescentes, se apoya en la edad que el propio menor declara y no cubre a quienes usan los servicios sin una cuenta. Por eso no satisface el estándar del ordenamiento colombiano ni el que describe el Comité de los Derechos del Niño, según el cual, cuando se requiera el consentimiento de los padres, las organizaciones que procesan los datos deben verificar que fue *“dado por el padre o cuidador del niño”*.

---

[74] SIC, Resolución 53593 de 2020, que transcribe los términos de servicio de YouTube Kids. Expediente digital, archivo 05, p. 26: *"Si eres menor de 18 años, afirmas que cuentas con el permiso de tu padre, madre o tutor para usar el Servicio"*. En la p. 30 la misma resolución transcribe otra versión de la cláusula, referida a los menores de 13 años.

[75] Decreto 1377, 2013, art. 7, compilado en el art. 2.2.2.25.2.4 del Decreto 1074 de 2015.

En consecuencia, la orden de implementar un mecanismo que cumpla esas condiciones no carece de fundamento; por el contrario, concreta el deber de diligencia que el ordenamiento impone a quien trata los datos de los menores de edad.

C. El número de cuentas y el número de personas

La Sala reconoce que la **SIC** incurrió en una imprecisión cuando, en las conclusiones de las Resoluciones 53593 de 2020 y 60478 de 2021 y en sus comunicados, afirmó que la demandante trata datos de 1.847.592 niños, niñas y adolescentes y de 38.962.184 adultos, cifras correspondían a cuentas, y la demandante había advertido que una persona puede tener varias.

Es cierto que la Resolución 14010 de 2021 recogió la aclaración, al precisar que *"la cantidad de Cuentas de Google mencionadas probablemente sea mayor que la cantidad de usuarios individuales en Colombia"*[76].

Pero también lo es que la Resolución 60478 de 2021 volvió a afirmar, como primera de las razones para no acceder totalmente al recurso, que la demandante trata datos de 1.847.592 niños, niñas y adolescentes y de 38.962.184 personas mayores de edad[77].

Con todo, la imprecisión no es determinante, porque ninguna de las órdenes depende del número de personas afectadas: el deber de informar, el de adoptar una política de tratamiento, el de obtener la autorización de los representantes legales de los menores y el de registrar las bases de datos existen frente a cada titular, cualquiera que sea su número. Bastaba con establecer que la demandante trata datos de menores de edad en Colombia, y eso lo acreditó su propio reporte; la protección que garantiza el artículo 44 de la Constitución se debe a cada niño, niña o adolescente, y no depende de que los afectados sean muchos o pocos. De ahí que, si el número real de personas fuera inferior al de cuentas, las órdenes serían exactamente las mismas, y el motivo inexacto no sería, en los términos de la jurisprudencia citada, uno de los que justifican la decisión.

D. Los adolescentes entre 14 y 18 años

GOOGLE LLC sostiene que la **SIC** debió reconocer a los menores adultos capacidad para autorizar por sí mismos el tratamiento de sus datos, y con ese fundamento formula la pretensión subsidiaria. El argumento no es de recibo, por las siguientes razones.

En primer lugar, el régimen de protección de datos no distingue entre niños y adolescentes para efectos de la autorización. El artículo 7 de la Ley 1581 de 2012 protege por igual a los *"niños, niñas y adolescentes"*, y el artículo 3 de la Ley 1098 de 2006, en concordancia con el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, considera como tales a todas las personas menores de 18 años[78].

---

[76] SIC, Resolución 14010 de 2021, nota 18. Expediente digital, archivo 05, p. 63: *"A solicitud de la recurrente se precisa que la cantidad de Cuentas de Google mencionadas probablemente sea mayor que la cantidad de usuarios individuales en Colombia. Ya que, algunos usuarios pueden tener más de una Cuenta de Google con actividad"*.

[77] SIC, Resolución 60478 de 2021, conclusiones. Expediente digital, archivo 05, p. 151.

[78] Ley 1098, 2006, art. 3: *"Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad"*. Convención sobre los Derechos del Niño, art. 1

Aunque esa definición se adoptó *"Para todos los efectos de esta ley"*, el artículo 7 de la Ley 1581 de 2012 y el reglamento emplean la misma terminología del régimen de la infancia, y el artículo 1 de la Convención la confirma; y la salvedad que el artículo 3 hace del artículo 34 del Código Civil preserva las categorías civiles para sus propios efectos, sin desplazar la noción de niño, niña o adolescente en los regímenes de protección.

Puesto que el legislador definió el sentido de esas palabras, debe dárseles su significado legal, conforme al artículo 28 del Código Civil, según el cual, cuando el legislador ha definido expresamente las palabras *"para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal"*[79].

En consecuencia, todo menor de 18 años es sujeto de la protección reforzada, y la autorización para el tratamiento de sus datos debe darla su representante legal, como lo dispone el artículo 2.2.2.25.2.9 del Decreto 1074 de 2015.

En segundo lugar, las reglas del Código Civil tampoco conducen a la conclusión que propone la demandante. Según el artículo 1504, en la redacción que le dio la Ley 1996 de 2019, *"Son también incapaces los menores púberes. Pero la incapacidad de estas personas no es absoluta y sus actos pueden tener valor en ciertas circunstancias y bajo ciertos respectos determinados por las leyes"*[80].

Esa incapacidad relativa no equivale a una capacidad general para consentir; por el contrario, significa que, salvo norma que lo habilite, el adolescente actúa por medio de sus padres, a quienes el artículo 62 del mismo código atribuye la representación de los hijos menores y el artículo 288 la patria potestad[81].

Y en materia de datos personales no existe una norma que faculte al adolescente para autorizar por sí solo el tratamiento; la que existe, por el contrario, exige la autorización del representante.

En todo caso, aun si se aceptara que las reglas generales de capacidad y la norma especial de protección de datos ofrecen soluciones distintas, el conflicto debería resolverse, por mandato del inciso segundo del artículo 9 de la Ley 1098 de 2006, a favor de *"la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente"*, siendo la más favorable la que exige la intervención del representante legal, porque preserva la voz del adolescente y añade una garantía frente a un tratamiento que, según la propia política de **GOOGLE LLC**, sirve, entre otros fines, para conocer *"los anuncios que a usted le parecen más útiles"*[82].

En tercer lugar, la autonomía progresiva de los adolescentes no se desconoce. La misma norma reglamentaria exige que el menor sea escuchado antes de la autorización y que su opinión se valore *"teniendo en cuenta la madurez, autonomía y capacidad para*

[79] C.C., 1873, art. 28.
[80] C.C., 1873, art. 1504, modificado por el artículo 57 de Congreso de la República de Colombia. (26 de agosto de 2019). [Ley 1996 de 2019]. DO: 51.057.
[81] C.C., 1873, arts. 62, num. 1, modificado por el artículo 1 del Decreto 772 de 1975, y 288, inc. 1.
[82] SIC, Resolución 53593 de 2020, que transcribe la política de privacidad de **GOOGLE LLC**. Expediente digital, archivo 05, p. 13: *"Recopilamos información para brindar mejores servicios a todos nuestros usuarios: desde entender cosas básicas como el idioma que usted habla, hasta cosas más complejas como los anuncios que a usted le parecen más útiles"*.

entender el asunto", en armonía con el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño y con el artículo 26 de la Ley 1098 de 2006[83].

Así quedan atendidos el pasaje de la sentencia C-748 de 2011 que invoca la demandante, según el cual la madurez debe analizarse en concreto, y la sentencia C-740 de 2008, que vincula la distinción entre niños y adolescentes con su participación en las decisiones que les conciernen.

La Sala no desconoce que el Comité de los Derechos del Niño admite que, según su edad y el grado de evolución de sus facultades, el propio niño pueda consentir el procesamiento de sus datos[84], ni que otros ordenamientos han adoptado soluciones distintas: el Reglamento europeo permite que el menor consienta por sí mismo desde los 16 años, edad que los Estados pueden reducir hasta los 13, y la ley brasileña exige el consentimiento de los padres solo para los datos de los niños[85].
Esas referencias, sin embargo, confirman que la edad a partir de la cual el menor puede consentir es una decisión de cada legislador, y el colombiano, mediante el artículo 7 de la Ley 1581 de 2012 y su reglamento, optó por la autorización del representante legal con escucha previa del menor, solución que, conforme a los artículos 6 y 9 de la Ley 1098 de 2006, es la más favorable a su interés superior.

En cuarto lugar, la jurisprudencia constitucional que invoca la demandante no respalda su tesis. La sentencia C-131 de 2014, avaló una restricción legal fundada en la edad y la intervención de los padres en decisiones de alto impacto. Es cierto que la misma providencia advierte la necesidad de armonizar, frente a los menores adultos, el goce efectivo de sus derechos y el respeto por su libertad de autodeterminación, como lo destaca la demandante; pero esa armonización es, precisamente, la que realiza el reglamento al combinar la autorización del representante con la escucha y la valoración de la opinión del adolescente.

Por su parte, la sentencia T-447 de 2019 alude a decisiones personalísimas del menor de edad sobre su propia identidad, no autoriza a un tercero, que obtiene provecho comercial del tratamiento, a prescindir de la autorización del representante legal. Lejos de ello, en el régimen de datos la exigencia de esa autorización es, precisamente, una medida de protección del menor de edad frente a quien trata su información.

En quinto lugar, los ejemplos de autonomía que invoca la demandante, como el consentimiento de los adolescentes para procedimientos médicos, de que trata la sentencia T-1021 de 2003 se refieren a reglas especiales dispuestas por el legislador o la jurisprudencia para ámbitos concretos. Ninguna de ellas se refiere a la autorización para que una empresa recolecte y use sus datos con fines comerciales, ni permite trasladar esa autonomía a un ámbito en el que la ley ha optado por la protección reforzada. En esa misma línea, los Conceptos 13-224133 de 2013 y 18-267888 de 2018

---

[83] Convención sobre los Derechos del Niño, art. 12.1: *"Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño"*. Ley 1098, 2006, art. 26, inc. 2.
[84] Comité de los Derechos del Niño, Observación General n.º 25, párr. 71: *"Cuando se solicite el consentimiento para procesar los datos de un niño, los Estados partes deben cerciorarse de que el niño o, según su edad y el grado de evolución de sus facultades, el padre o el cuidador, den su consentimiento informado, libre y previo al procesamiento de esos datos"*.
[85] Reglamento (UE) 2016/679, art. 8.1: *"Si el niño es menor de 16 años, tal tratamiento únicamente se considerará lícito si el consentimiento lo dio o autorizó el titular de la patria potestad o tutela sobre el niño, y solo en la medida en que se dio o autorizó. Los Estados miembros podrán establecer por ley una edad inferior a tales fines, siempre que esta no sea inferior a 13 años"*. Lei n.º 13.709 de 2018 (Brasil), art. 14, § 1: *"O tratamento de dados pessoais de crianças deverá ser realizado com o consentimento específico e em destaque dado por pelo menos um dos pais ou pelo responsável legal"*.

de la **SIC** no son vinculantes (artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) y se refirieron a supuestos particulares que no son comparables con el tratamiento masivo de datos que realiza la demandante.

En sexto lugar, aunque la demandante cuestiona que el decreto reglamentario haya exigido la autorización del representante legal para todos los menores de edad, no hay lugar a inaplicarlo por vía de excepción porque, lejos de contrariar la ley, desarrolla su artículo 7, que ordena asegurar el respeto de los derechos prevalentes de todos los niños, niñas y adolescentes. Finalmente, tampoco se demostró que la orden afecte la libertad de expresión, la información o la educación de los adolescentes. Los actos no les impiden usar los servicios ni acceder a contenidos.

E. La valoración de la política de privacidad

GOOGLE LLC sostiene, por último, que la **SIC** sometió su política de privacidad a un examen *"subjetivo y arbitrario"*, en el que prevaleció la forma sobre el fondo. Dijo que la entidad concluyó que no se informaban de manera clara y expresa las finalidades del tratamiento, pese a que la política contiene un acápite sobre las razones por las que Google recoge los datos. Agregó que cumple los estándares de la legislación de los Estados Unidos.

El reproche no demuestra un error en los hechos. La **SIC** verificó, ítem por ítem, los requisitos del artículo 12 de la Ley 1581 de 2012 y los contenidos mínimos que exige el artículo 13 del Decreto 1377 de 2013, compilado en el artículo 2.2.2.25.3.1 del Decreto 1074 de 2015, y dejó constancia del resultado y de las razones de cada calificación[86].

Esas normas no se satisfacen con una referencia general a las finalidades, porque el literal a) del artículo 12 exige informar *"El Tratamiento al cual serán sometidos sus datos personales y la finalidad del mismo"*, y el numeral 2 del artículo 13 del decreto exige incluir en la política el *"Tratamiento al cual serán sometidos los datos y finalidad del mismo"*[87]. **GOOGLE LLC** discrepa de la calificación, pero no demostró cuál de los requisitos que la **SIC** tuvo por incumplidos sí estaba satisfecho, ni aportó al expediente judicial, en forma consultable, el acápite de la política que invoca, de modo que no desvirtuó la presunción de legalidad. Finalmente, el cumplimiento de la legislación de los Estados Unidos es irrelevante, porque, como se concluyó en el numeral 6.1, la ley aplicable al tratamiento efectuado en Colombia es la colombiana.

Por lo expuesto, el cargo de falsa motivación no prospera, y tampoco la pretensión subsidiaria de nulidad parcial *"en el entendido"* de que los mayores de 14 años pueden autorizar el tratamiento de sus datos.

6.4. Expedición irregular y desviación de poder

El Consejo de Estado ha precisado que la desviación de poder se configura cuando un órgano del Estado, actuando dentro de su competencia y con las formalidades debidas, *"utiliza sus poderes o atribuciones con el propósito de buscar una finalidad contraria a*

[86] SIC, Resolución 53593 de 2020. Expediente digital, archivo 05, pp. 36 a 43: de 24 ítems del artículo 12 de la Ley 1581 de 2012, 14 no se cumplían, y de 19 ítems del artículo 13 del Decreto 1377 de 2013, 10 no se cumplían. La Resolución 60478 de 2021 reiteró esas verificaciones (pp. 95, 96, 144 y 145).
[87] Ley 1581, 2012, art. 12, lit. a); Decreto 1377, 2013, art. 13, num. 2, compilado en el art. 2.2.2.25.3.1 del Decreto 1074 de 2015.

los intereses públicos o sociales", de modo que su declaración exige acreditar, en especial, *"el fin torcido o espurio que persiguió la autoridad al promulgar la decisión cuestionada, distinto al señalado por la ley para el caso concreto"*[88].

A su vez, el principio de imparcialidad exige a las autoridades actuar *"sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva"* (artículo 3, numeral 3, de la Ley 1437 de 2011)[89], y para garantizarlo el artículo 11 del mismo código establece las causales de impedimento y recusación.

Con esos parámetros, la Sala concluye que **GOOGLE LLC** no demostró el vicio que alega, por las siguientes razones.

En primer lugar, las publicaciones a que alude **GOOGLE** datan de 2014 y 2015 y la actuación administrativa inició en 2019; antes de que el profesor asumiera el cargo de Superintendente Delegado.

Según **GOOGLE LLC**, en ellas se pronunció, como académico y en ejercicio de las libertades de expresión e investigación que garantizan los artículos 20 y 27 de la Constitución[90], sobre la aplicación de las leyes de protección de datos a empresas extranjeras que recolectan datos mediante herramientas tecnológicas, y, aludió a **GOOGLE LLC** y a la decisión de la autoridad española de 2013.

Aun así, esas opiniones no constituyen un concepto sobre *"las cuestiones materia de la misma"* actuación, que es lo que exige la causal de impedimento del numeral 11 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011[91].

Aunque las columnas de 2014 y 2015 se refirieron a Google, y la de 2015 propuso además acudir a la relación de grupo empresarial para hacer cumplir las órdenes de la autoridad a empresas extranjeras, versaron sobre la interpretación general de la ley y sobre un caso extranjero, regido por otra legislación, y no podían referirse a una actuación que se inició años después, ni a los hechos que en ella se examinaron: los servicios de la demandante en Colombia, sus políticas vigentes en 2019 y 2020, Family Link y el tratamiento de los datos de los menores colombianos.

Por la misma razón, la coincidencia que advierte entre esas publicaciones, el Proyecto de Ley 106 de 2015 y la interpretación acogida en los actos no prueba un prejuzgamiento: que un académico y, años después, una autoridad lleguen a la misma lectura de una norma es compatible con que esa lectura sea correcta, como en efecto lo es, según se explicó en el numeral 6.1.

En esa dirección, el Consejo de Estado ha sostenido que *"los impedimentos tienen un carácter taxativo y que su interpretación debe efectuarse de forma restringida"*, y que la interpretación vertida en un concepto general *"es abstracta y se realiza con*

---

[88] Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia 11001-03-24-000-2011-00437-00 de 2020, num. III.5.3, que acoge una definición de la jurisprudencia anterior de la Corporación.
[89] Ley 1437, 2011, art. 3, num. 3.
[90] C.P., 1991, art. 20, inc. 1: *"Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación"*; y art. 27: *"El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra"*.
[91] Ley 1437, 2011, art. 11, num. 11: *"Haber dado el servidor consejo o concepto por fuera de la actuación administrativa sobre las cuestiones materia de la misma, o haber intervenido en esta como apoderado, Agente del Ministerio Público, perito o testigo"*.

independencia de cualquier situación concreta", de manera que no inhabilita a quien la emitió para decidir después un caso particular[92].

Aunque esa regla se fijó a propósito de impedimentos judiciales, resulta aplicable por analogía, y con mayor razón, a las publicaciones académicas de quien entonces no era servidor público.

Entender lo contrario restringiría de manera desproporcionada las libertades de expresión e investigación de quienes acceden a la función pública, pues los excluiría de decidir en la materia en la que se han especializado.

En segundo lugar, no obra en el expediente que **GOOGLE LLC** hubiera recusado al Superintendente Delegado. La Sala no desconoce que el Consejo de Estado ha considerado que la falta de recusación no sanea el impedimento cuando la parte no pudo conocer la causal durante el trámite y solo la advirtió al notificarse la decisión[93]. Este caso, sin embargo, es distinto. Las publicaciones eran públicas desde 2014 y 2015; la intervención que la demandante atribuye al Superintendente Delegado en el programa *"SIC Te Ve"* ocurrió en mayo de 2020, antes incluso de que se expidiera la Resolución 53593 de 2020, y la demandante sabía, al interponer la apelación, que esta sería resuelta por el Superintendente Delegado, a quien el numeral 7 del artículo 16 del Decreto 4886 de 2011 atribuye esa función. Pese a ello, no lo recusó, y aunque en la reposición invocó el principio de imparcialidad, lo hizo para reprochar un trato selectivo y no para alegar la parcialidad del Superintendente Delegado por sus opiniones previas, que solo planteó en la demanda.

En tercer lugar, la Resolución 53593 de 2020 y la Resolución 14010 de 2021 fueron proferidas por el Director de Investigación de Protección de Datos Personales, y no por el Superintendente Delegado. Que sea su superior jerárquico no demuestra que hubiera intervenido en esas decisiones.

En cuanto al capítulo del programa institucional *"SIC Te Ve"* de 24 de mayo de 2020, cuya intervención atribuida al Superintendente Delegado la **SIC** negó, la transcripción que esta aportó con la contestación, y que la demandante no controvirtió con otra, no identifica a quien habla e indica que allí se informó que la información de Google *"se encuentra en fase de análisis"* y que *"luego de esto la entidad determinará si abre o no una investigación formal"*[94]. Esa información, de carácter institucional, no anticipó el sentido de la decisión ni demuestra que el Superintendente Delegado hubiera instruido al Director sobre lo que debía resolver.

En cuarto lugar, al resolver la apelación el Superintendente Delegado revocó la orden quinta, que exigía a la demandante acreditar las autorizaciones obtenidas desde 2012 mediante la certificación de un tercero, por considerarla innecesaria. Esa decisión,

---

[92] Consejo de Estado, Sección Cuarta. (6 de marzo de 2014). Auto 19001-23-33-000-2012-00366-01(20387) (C.P.: Ramírez Ramírez, J. O.), nums. 2.3.3 y 2.3.4.

[93] Consejo de Estado, Sección Cuarta. (10 de mayo de 2012). Sentencia 25000-23-27-000-2007-00256-01(17450) (C.P.: Bastidas Bárcenas, H. F.): *"es razonable inferir que la parte actora no pudo controvertir la irregularidad procesal dentro de la actuación administrativa, sino con ocasión de la demanda. En esa medida, la irregularidad no debe entenderse saneada por el hecho de que la parte actora no haya formulado la recusación"*. https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/25000-23-27-000-2007-00256-01(17450).htm

[94] Expediente digital, archivo 027, contestación de la demanda, respuesta al hecho décimo segundo, que transcribe los minutos 19:59 a 22:14 del capítulo 14 del programa *"SIC Te Ve"*. En la misma transcripción se menciona que alrededor de *"un millón ochocientos"* menores de edad utilizan servicios de Google, aspecto que se valoró en el literal c) del numeral 6.2.

favorable a la demandante, demuestra que el recurso se examinó con imparcialidad, y no a partir de una postura fijada de antemano.

En quinto lugar, se reprochan consideraciones redactadas en un tono personal. Es cierto que toda persona tiene derecho a *"Ser tratado con el respeto y la consideración debida a la dignidad de la persona humana"* (artículo 5, numeral 5, de la Ley 1437 de 2011)[95], y la Sala no comparte el tono de algunas de esas expresiones. Con todo, ese tono no prueba que las órdenes tenían una finalidad distinta de la protección de los datos personales de los menores de edad, que es la que el ordenamiento asigna a la **SIC**, y que, como se vio, se apoyó en hechos acreditados y en normas aplicables.

Por último, la finalidad que persiguieron los actos es, precisamente, la que el ordenamiento asigna a la **SIC**. El artículo 9 de la Ley 1098 de 2006 ordena que en *"todo acto, decisión o medida administrativa"* que se adopte en relación con los menores prevalezcan sus derechos, y el artículo 7 de la Ley 1581 de 2012 dispone que en el tratamiento de datos se asegure el respeto de sus derechos prevalentes. Los actos demandados declaran ese propósito y lo desarrollan a lo largo de su motivación, y la demandante no aportó prueba alguna de que, detrás de él, se ocultara un fin distinto.

Por lo expuesto, el cargo no prospera.

Tampoco prosperan los argumentos que GOOGLE LLC reiteró o desarrolló en sus alegatos.

Que no existiera queja de un menor de edad no resta legalidad a las órdenes, porque el literal b) del artículo 21 de la Ley 1581 de 2012 faculta a la **SIC** para adelantar investigaciones *"de oficio o a petición de parte"*, y porque las órdenes no reparan un daño individual, sino que adecuan el tratamiento a la ley.

Ahora bien, las expresiones condicionales de los actos, que la demandante reprocha, tampoco revelan una responsabilidad objetiva, ya que las órdenes se fundaron en hechos acreditados con la propia información de la demandante, como se expuso.

Y si bien es cierto que una finalidad plausible no sanea los vicios de un acto, el análisis precedente no se apoyó en la finalidad de los actos para excusar vicio alguno, sino que concluyó que tales vicios no existen.

Por lo demás, que existan otras vías para proteger a los menores de edad no relevaba a la **SIC** de ejercer las suyas, pues la corresponsabilidad que consagra el artículo 10 de la Ley 1098 de 2006 supone la concurrencia de todos los actores en la protección, y no la posibilidad de que cada uno remita a los demás.

En suma, como ninguno de los cargos prosperó, los actos demandados conservan su presunción de legalidad, y se negarán las pretensiones principales y subsidiarias, incluidas las de restablecimiento del derecho.

[95] Ley 1437, 2011, art. 5, num. 5. En el mismo sentido, el numeral 1 del artículo 7 impone a las autoridades el deber de *"Dar trato respetuoso, considerado y diligente a todas las personas sin distinción"*.

7. Condena en costas

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 dispone que *"Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil"*. Canon normativo que fue adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, así: *"En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal"*[96].

Como quiera que en el presente caso no se avizora la manifiesta carencia de fundamento legal, pues la demanda planteó cuestiones jurídicas razonables, la Sala se abstendrá de condenar en costas y agencias en derecho en esta instancia.

8. Otras decisiones

La **SIC** confirió poder a Mary Elisa Blanco Quintero, quien presentó los alegatos de conclusión, y como el poder termina cuando se designa otro apoderado, se entenderá revocado el que se había reconocido a Liliana Ximena Guisao Salcedo.

Asimismo, como Dejusticia aportó el poder otorgado por su representante legal a Maryluz Barragán González, se reconocerá a su apoderada.

Por último, el apoderado de Tal Cual Liga de Consumidores renunció al poder el 4 de agosto de 2026 y acreditó la comunicación enviada a su poderdante, en los términos del artículo 76 de la Ley 1564 de 2012[97].

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN C**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO. NEGAR las pretensiones principales y subsidiarias de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por **GOOGLE LLC** contra la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. SIN COSTAS, según lo expuesto en la parte considerativa.

TERCERO. RECONOCER a **MARY ELISA BLANCO QUINTERO**, como apoderada de la Superintendencia de Industria y Comercio, en los términos y para los efectos del poder conferido, con lo cual se entiende revocado el poder otorgado a **LILIANA XIMENA GUISAO SALCEDO** (artículo 76 de la Ley 1564 de 2012).

---

[96] Ley 1437, 2011, art. 188, con el inciso adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021.
[97] Ley 1564, 2012, art. 76, incs. 1 y 4. Los poderes y la renuncia obran en los archivos 059, 081, 104 y 112 del expediente digital.

CUARTO. RECONOCER a **MARYLUZ BARRAGÁN GONZÁLEZ**, como apoderada de Dejusticia, en los términos y para los efectos del poder conferido.

QUINTO. ACEPTAR la renuncia al poder presentada por **CRISTIAN DAVID OCAMPO MACÍAS** como apoderado de Tal Cual Liga de Consumidores, de conformidad con el artículo 76 de la Ley 1564 de 2012.

SEXTO. NOTIFICAR la presente sentencia en la forma dispuesta en la ley, incluidos el agente del Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

SÉPTIMO. En firme la presente decisión, **ARCHÍVESE** el expediente, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Electrónicamente
ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada

Firmado Electrónicamente
FABIO IVAN AFANADOR GARCIA
Magistrado

Firmado Electrónicamente
LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.
[RAGR]