Naciones Unidas A/HRC/61/48

Asamblea General

Distr. general
12 de enero de 2026

Original: español

Consejo de Derechos Humanos
61er período de sesiones
23 de febrero a 2 de abril de 2026
Tema 3 de la agenda
Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Recolección internacional de datos personales

Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la privacidad, Ana Brian Nougrères

Resumen

El presente informe es un complemento del informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la privacidad de 17 de julio de 2024 (A/79/173), en el que se presentó una propuesta de actualización de la resolución 45/95 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1990, titulada “Principios rectores sobre la reglamentación de los ficheros computadorizados de datos personales”.

En este informe se analiza la recolección internacional de datos personales, con miras a evidenciar los desafíos que genera a nivel mundial y adoptar medidas para evitar la impunidad en Internet respecto del tratamiento de datos personales.

Se ruega reciclar

Índice

		Página
I.	Introducción	3
II.	Recolección nacional e internacional de datos personales	3
III.	Las reglas sobre transferencia internacional de datos no cobijan la recolección internacional de datos personales	4
IV.	Antecedentes y recomendaciones de las Naciones Unidas sobre la recolección internacional de datos personales	5
V.	El uso de *cookies* para recolectar internacionalmente datos personales	7
VI.	La aplicación extraterritorial de leyes como una alternativa para afrontar los retos de la recolección internacional de datos personales	10
	A. Ausencia de un tratado internacional e inexistencia de normas locales en todos los países del mundo	11
	B. Carencia de regulación general sobre tratamiento de datos personales en todos los países del mundo	11
	C. Existencia de normas regionales con ámbito de aplicación territorial y extraterritorial	12
VII.	Conclusiones	13
VIII.	Recomendaciones	13

I. Introducción

1. Cada día se recopilan y procesan datos personales de ciudadanos de países por empresas, individuos o entidades que no tienen presencia física en esos territorios. Estos recolectores internacionales suelen argumentar que, al no estar domiciliados en el país del titular de la información, no se les aplica la legislación de protección de datos local. Adicionalmente, consideran que las autoridades de ese país no tienen competencia legal o jurídica para investigarlos, implementar directrices o imponerles sanciones, según sea el caso.

2. Esto deja sin protección los derechos de millones de personas cuyos datos personales son obtenidos continuamente por recolectores internacionales ubicados fuera del territorio de los países de los titulares de los datos.

3. Además, mediante herramientas tecnológicas como las *cookies* se recopilan datos personales de millones de individuos en cada nación. Las acciones de los recolectores internacionales tienen un impacto significativo y masivo en la vida de muchas personas. Por ello, no se debe "normalizar" ni "tolerar" una situación de impunidad en relación con los derechos humanos en Internet, especialmente cuando estos recolectores no cumplen con las leyes de los países donde obtienen la información.

4. En este informe se examina la recolección internacional de datos personales, con el objetivo de resaltar los retos que esta práctica presenta a nivel global y proponer soluciones para asegurar un tratamiento adecuado de los datos personales de cualquier individuo en el mundo.

II. Recolección nacional e internacional de datos personales

5. Las regulaciones locales e internacionales se refieren principalmente a la recolección nacional de datos personales, pero poco o nada a su recolección internacional.

6. La recolección nacional de datos personales tiene lugar cuando el recolector de la información (responsable o encargado del tratamiento) se encuentra domiciliado en el mismo país (país A) en el que está domiciliado el titular del dato personal (país A). En este caso, la recolección de dichos datos y su tratamiento se rigen por la regulación del país A.

7. La recolección internacional de datos personales, por su parte, ocurre cuando el recolector de la información (responsable o encargado del tratamiento) se encuentra domiciliado en un país (país A) distinto del país en el que está domiciliado el titular del dato personal (país B).

8. Lo anterior puede resumirse de la siguiente manera:

	Recolección nacional de datos personales	*Recolección internacional de datos personales*
¿El recolector de la información está domiciliado en el mismo país en el que está domiciliado el titular del dato personal?	Sí	No
¿Existe certeza sobre la ley aplicable a la recolección y el tratamiento de los datos personales?	Sí	No[a] [1]
¿Existe certeza sobre la autoridad competente para proteger los derechos del titular del dato personal?	Sí	No[a]

[1] Por regla general, se considera que no existe certeza, pero esta respuesta puede cambiar dependiendo del país y del ámbito de aplicación de su regulación.

9. Ningún documento internacional y muy pocos países se refieren expresamente a la recolección internacional de datos. En el Brasil, la recolección internacional de datos personales está definida en la resolución CD/ANPD núm. 19, de 23 de agosto de 2024, como la recogida de datos personales del interesado realizada directamente por el responsable del tratamiento situado en el extranjero[2]. Nótese que un elemento característico de la definición de recolección internacional de datos personales es que el recolector esté situado o domiciliado en un país diferente al del titular del dato personal.

10. En el caso de Colombia no se define la recolección internacional de datos personales, pero en la Ley Estatutaria núm. 1581 de 2012 se ordena lo siguiente a la autoridad de protección de datos personales: "La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las siguientes funciones: […] j) Requerir la colaboración de entidades internacionales o extranjeras cuando se afecten los derechos de los titulares fuera del territorio colombiano con ocasión, entre otras, de la recolección internacional de datos personales"[3].

11. En síntesis, las regulaciones sobre la recolección de datos personales se centran principalmente a nivel nacional, mientras que la recolección internacional de datos personales recibe poca atención. La recolección nacional ocurre cuando tanto el recolector como el titular de los datos están en el mismo país, y se rige por la normativa de ese país. En contraste, la recolección internacional se da cuando el recolector está en un país diferente al del titular.

12. Pocos países tienen disposiciones específicas sobre la recolección internacional de datos personales. En el Brasil, por ejemplo, se define mediante la mencionada resolución, enfocándose en que el recolector esté en el extranjero. En Colombia, aunque no hay una definición exacta de la recolección internacional de datos personales, la ley menciona que la autoridad de protección de datos personales debe solicitar ayuda a entidades extranjeras para proteger los derechos de los colombianos cuando estos sean vulnerados por recolectores de información ubicados fuera del territorio colombiano.

III. Las reglas sobre transferencia internacional de datos no cobijan la recolección internacional de datos personales

13. Hace varias décadas se evidenció que la disparidad de regulaciones sobre la protección de la privacidad de las personas era una barrera para la circulación transfronteriza de datos personales. Por eso, durante el siglo XX se inició un proceso de armonización regulatoria, con miras a lograr un consenso global sobre la forma de facilitar la libre circulación internacional de datos personales y, al mismo tiempo, proteger los derechos de las personas, especialmente la privacidad, cuando sus datos personales son tratados.

14. La privacidad y las transferencias internacionales de datos personales fueron las principales razones de los procesos de armonización y de la regulación del tratamiento de información sobre las personas. No obstante, la recolección internacional de datos no hizo parte de los motivos de los procesos de armonización ni de sus objetivos. En otras palabras, las regulaciones actuales fueron concebidas pensando en la transferencia internacional de datos dejando de lado la recolección internacional de datos personales.

15. Las regulaciones sobre transferencia internacional o flujo transfronterizo de datos[4] procuran garantizar que el nivel de protección sobre los datos personales de los ciudadanos de un país no disminuya o desaparezca cuando dichos datos deban ser exportados o

[2] Autoridad Nacional de Protección de Datos del Brasil, Reglamento de Transferencia Internacional de Datos, art. 3: "Para efectos de este Reglamento, son adoptadas las siguientes definiciones: [...] V. Recolecta internacional de datos: recolecta de datos personales del titular, efectuada directamente por el agente de tratamiento ubicado en el exterior". El texto oficial de la norma puede consultarse en https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/13458/2/RES_ANPD_2024_19.pdf.

[3] Colombia, Ley Estatutaria núm. 1581 de 2012, por la cual se Dictan Disposiciones Generales para la Protección de Datos Personales. El texto oficial puede consultarse en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1581_2012.html.

[4] "Flujo de datos a través de las fronteras" o "movimiento internacional de datos" son otras expresiones utilizadas para referirse a las transferencias internacionales de datos personales.

transferidos a otro(s) país(es). Esta regla se conoce como “principio de continuidad de la protección de datos”, el cual se fundamenta en que la transferencia internacional de datos no debe afectar la protección de los interesados por lo que respecta al tratamiento de sus datos personales. Por eso, las regulaciones imponen obligaciones al exportador de datos que pretende enviar esa información de un país a otro u otros.

16. La exportación de información personal no puede convertirse en escenarios reductores del nivel de protección que se le confiere al titular del dato en el país desde donde se exportan datos personales. Esas actividades no deben facilitar, permitir ni tolerar la vulneración de los derechos de las personas ni la disminución de las garantías con que estas cuentan en el país desde donde se exportan los datos.

17. Los documentos internacionales, hoy por hoy, están enfocados en exigir al exportador de los datos el cumplimiento de unos requisitos que debe acreditar en el país de origen de la exportación. Con ello se procura proteger los derechos de las personas realizando una verificación previa de ciertas condiciones en ese país. Si el Estado de destino de los datos no reúne unos mínimos estándares de protección, en el país de origen no se permite, por regla general, la realización de la transferencia internacional de datos.

18. En el caso de las transferencias internacionales de datos personales, la responsabilidad de la transferencia recae en el remitente de la información, y los controles se realizan en el país de origen de los datos que serán objeto de transferencia. En otras palabras, las regulaciones sobre las transferencias internacionales de datos se centran en la exportación de esa información y en su exportador.

19. Aunque la privacidad y la transferencia internacional de datos continúan siendo dos cuestiones importantes y vigentes, se suma a ellas la recolección internacional de datos personales. Las reglas sobre circulación transfronteriza de datos personales no cobijan el fenómeno de la recolección internacional de datos personales. Mediante la recolección internacional de datos personales estos salen de un país y llegan a otro, pero no porque alguien exporte los datos desde el país A al país B, sino porque el recolector ubicado en el país B extrae los datos de ciudadanos del país A.

20. En síntesis, las expresiones “recolección internacional de datos” y “transferencia internacional de datos” hacen referencia a dos instituciones jurídicas diferentes que tienen en común el flujo transfronterizo de datos personales. En ambos casos, la información de las personas sale de las fronteras territoriales de un Estado e ingresa al territorio de otro Estado. No obstante, la manera como ello sucede en uno u otro caso es diferente.

IV. Antecedentes y recomendaciones de las Naciones Unidas sobre la recolección internacional de datos personales

21. En su informe de 2024[5], la Relatora Especial presentó una propuesta de actualización de la resolución 45/95 de la Asamblea General titulada “Principios rectores sobre la reglamentación de los ficheros computadorizados de datos personales”. Allí se puso de manifiesto que las tecnologías actuales permiten que desde cualquier parte del mundo se recolecten datos de personas domiciliadas o residentes en otros países. Este fenómeno, denominado “recolección internacional de datos”[6], no se contempla en el texto de la resolución a la que se refiere el informe y, por ser la forma más utilizada para recolectar datos de personas de todas partes del mundo, debería incorporarse en los documentos internacionales.

22. Por eso, en la propuesta de actualización de la resolución 45/95 de la Asamblea General se propuso incorporar el siguiente texto:

[5] A/79/173.

[6] Véase Nelson Remolina Angarita, *Recolección internacional de datos personales: un reto del mundo post-internet*, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2015.

> “23. Recolección internacional de datos personales.
>
> Los Estados adoptarán medidas apropiadas, útiles y oportunas para garantizar el debido tratamiento de los datos personales y la protección efectiva de los derechos de las personas cuya información recolecten los responsables o encargados ubicados en un país diferente al del domicilio o residencia del titular de los datos personales y que no tengan sede física o establecimiento en el país de domicilio o residencia del titular (recolector internacional de datos).
>
> Además, los Estados cooperarán entre sí, con las autoridades de protección de datos y con los titulares de los datos para garantizar el objetivo señalado en el párrafo anterior.
>
> El hecho de que el recolector internacional de datos no esté presente o no tenga residencia física o establecimiento en el país del titular de los datos no debe generar o facilitar impunidad o falta de protección de los derechos de las personas.”

23. En el informe se destacó que se está produciendo en todo el mundo la revisión de documentos internacionales relevantes sobre tratamiento de datos, así como de leyes locales, con miras a modernizarlos.

24. Se citó, por ejemplo, la labor de la Asamblea Global de Privacidad, que en 2023 aprobó una resolución sobre el cumplimiento de las normas mundiales de protección de datos[7], en la que, entre otras cuestiones, se resolvió a defender, promulgar y promover los principios, derechos y otros elementos establecidos en la resolución, a fin de garantizar su aplicación y cumplimiento efectivos en todos los contextos, en particular en el tratamiento de datos con tecnologías e innovaciones nuevas y emergentes. Específicamente, la Asamblea enfatizó la importancia de proteger los datos personales a través de las fronteras para garantizar que la protección de los datos “viaje” con la información cuando esta circula a través de las fronteras.

25. El fenómeno de la recolección internacional es más latente en el ciberespacio, el cual está integrado por los siguientes elementos: a) una infraestructura tecnológica (recursos tecnológicos) conformada por un sinnúmero de equipos (servidores, computadores, teléfonos móviles y tabletas, entre otros) que se encuentran ubicados en muchas partes del mundo; b) una plataforma de comunicaciones (red global de comunicaciones), información y redes interconectadas (Internet) de alcance mundial denominada “infraestructura global de información”; c) millones de personas y organizaciones de diversas nacionalidades, domiciliadas en países con sistemas jurídicos disímiles, que desde cualquier parte del mundo hacen uso de la tecnología, las comunicaciones y la información para interactuar con otras personas o utilizar los servicios disponibles en Internet, y d) enormes cantidades de información (incluidos los datos personales) que circulan en permanencia a nivel local y traspasando fronteras.

26. Finalmente, el informe puntualiza que la naturaleza global, internacional y transfronteriza de muchas actividades como, entre otras, el comercio electrónico realizado a través de Internet, ha sido un elemento determinante de la necesidad de contar con una regulación apropiada para, por una parte, promover el desarrollo y la innovación y, por otra, proteger adecuadamente los derechos de las personas cuya información es recolectada y usada por empresas, personas y gobiernos de todas partes del mundo.

27. A continuación, se hace referencia al uso de las *cookies* como una herramienta tecnológica mediante la cual se recolectan datos internacionalmente.

[7] Asamblea Global de Privacidad, resolución sobre el cumplimiento de las normas mundiales de protección de datos, con principios para garantizar altos niveles de protección de datos y privacidad en todo el mundo, adoptada en la 45ª Reunión Anual de la Asamblea, en octubre de 2023. El texto de la resolución puede consultarse en https://globalprivacyassembly.com/document-archive/adopted-resolutions/.

V. El uso de *cookies* para recolectar internacionalmente datos personales

28. Las *cookies* son un ejemplo de tecnologías que se utilizan para recolectar datos personales. Autoridades de protección de datos de varios países —Colombia, España, Estados Unidos de América, Irlanda, Italia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Uruguay—, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y otras cortes han definido las *cookies* y han caracterizado su funcionalidad. De ello se concluye, entre otras cosas, lo siguiente:

a) Las *cookies* se instalan en los equipos de las personas (teléfonos celulares, tabletas, computadoras o cualquier otro dispositivo que almacene información);

b) La finalidad de las *cookies* es recolectar o almacenar datos personales (nombre del usuario, identificador único, dirección de correo electrónico, las búsquedas que realiza el usuario y sus hábitos de navegación en Internet y los sitios web que una persona visita) y otros tipos de información;

c) Las *cookies* son un mecanismo de rastreo o de seguimiento de las personas; por ejemplo, permiten realizar una trazabilidad detallada de las búsquedas de un usuario en Internet o de sus hábitos de navegación;

d) La recolección o el almacenamiento de información mediante las *cookies* constituyen un tratamiento de datos personales.

29. En Irlanda, la Comisión de Protección de Datos publicó en 2020 una guía sobre *cookies* y otras tecnologías de seguimiento[8]. En ella se afirmaba que:

"Las *cookies* suelen ser pequeños archivos de texto almacenados en un dispositivo, como una computadora personal, un dispositivo móvil o cualquier otro dispositivo que pueda almacenar información. Los dispositivos que pueden utilizar *cookies* también incluyen los llamados dispositivos del "Internet de las cosas" que se conectan a Internet.

Las *cookies* cumplen una serie de funciones importantes, que incluyen recordar a un usuario y sus interacciones anteriores con un sitio web. Se pueden usar, por ejemplo, para realizar un seguimiento de los artículos en un carrito de la compra en línea, o también para realizar un seguimiento de la información cuando se ingresan detalles de interés en un formulario de solicitud en línea. Las *cookies* de autenticación también son importantes para identificar a los usuarios cuando inician sesión en servicios bancarios y otros servicios en línea. […]

La información almacenada en las *cookies* puede incluir datos personales, como una dirección IP, un nombre de usuario, un identificador único o una dirección de correo electrónico. Pero también puede contener datos no personales, como configuraciones de idioma o información sobre el tipo de dispositivo que una persona está usando para navegar por el sitio."

30. En el Reino Unido, la Oficina del Comisionado de Información publicó una guía sobre el uso de *cookies* y tecnologías similares[9], en la cual se afirmaba que "las *cookies* son pequeños fragmentos de información, que normalmente constan de letras y números, que los servicios en línea proporcionan cuando los usuarios los visitan. El *software* en el dispositivo del usuario (por ejemplo, un navegador web) puede almacenar *cookies* y enviarlas al sitio web la próxima vez que lo visite". Destaca la guía que las *cookies* son "una tecnología específica que almacena información" y se utilizan para los siguientes fines: a) realizar seguimiento del comportamiento de navegación de los usuarios cuando visitan un sitio web;

[8] Comisión de Protección de Datos de Irlanda, "Guidance Note: Cookies and other tracking technologies" (abril de 2020). Puede consultarse en https://www.dataprotection.ie/en/dpc-guidance/guidance-cookies-and-other-tracking-technologies.

[9] Oficina del Comisionado de Información del Reino Unido, "Guidance on the use of cookies and similar technologies" (2019). Puede consultarse en https://ico.org.uk/for-organisations/direct-marketing-and-privacy-and-electronic-communications/guide-to-pecr/cookies-and-similar-technologies/.

b) analizar el tráfico de un sitio web, o c) ayudar a los usuarios a iniciar sesión en un sitio web.

31. Se destaca también que "sin *cookies*, o algún otro método similar, los sitios web no tendrían forma de 'recordar' nada sobre los visitantes, como cuántos artículos hay en una cesta de la compra o si han iniciado sesión".

32. En Italia, la Autoridad Nacional de Protección de Datos publicó en 2021 sus directrices para *cookies* y otras herramientas de seguimiento[10], en donde se señala, entre otras cosas, lo siguiente:

"Las *cookies* son, por regla general, cadenas de texto que los sitios web visitados por el usuario (los llamados sitios web de 'editores' o 'propios') o diferentes sitios web o servidores web (los llamados 'terceros') colocan y almacenan en un dispositivo terminal en posesión del usuario, ya sea directamente, como es el caso de los sitios web de los editores, o indirectamente, como es el caso de los 'terceros', es decir, a través de la intermediación de los sitios web de los editores.

Los dispositivos terminales a los que se hace referencia incluyen, por ejemplo, un ordenador, una tableta, un teléfono inteligente o cualquier otro dispositivo capaz de almacenar información. […]

La información codificada en las *cookies* puede incluir datos personales, como una dirección IP, un nombre de usuario, un identificador único o una dirección de correo electrónico, pero también puede incluir datos no personales como la configuración de idioma o información sobre el tipo de dispositivo que está usando una persona para navegar dentro del sitio web.

Por lo tanto, las *cookies* pueden realizar funciones importantes y diversas, como hacer un seguimiento de la sesión, almacenar información de acceso al servidor específica relacionada con la configuración del usuario o facilitar el uso de contenido en línea, entre otras. Por ejemplo, se pueden utilizar para realizar un seguimiento de los elementos en una cesta de la compra en línea o de la información utilizada para completar un formulario informático."

33. En el Uruguay, la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales señala lo siguiente en su guía sobre *cookies* y perfiles[11]: "La *cookie* es un tipo de archivo que almacena información del usuario y es enviada por un sitio web a través de un navegador. Este archivo se descarga en computadoras, tabletas, celulares o cualquier otro dispositivo, con la finalidad de almacenar datos que podrán ser actualizados o recuperados por el responsable de su instalación".

34. La autoridad colombiana de protección de datos ha constatado que algunas empresas no domiciliadas en Colombia recolectan datos utilizando *cookies*. Adicionalmente, ha señalado que para recolectar y tratar datos en Colombia no es necesario estar domiciliado en ese país porque los avances y herramientas tecnológicas permiten que empresas u organizaciones recolecten datos en Colombia sin tener presencia física en territorio colombiano. Estas organizaciones tienen una "presencia tecnológica" en dicho territorio mediante el uso de herramientas tecnológicas o aplicativos que se instalan en los equipos (teléfonos, tabletas y computadores, entre otros) ubicados en el territorio colombiano.

35. En efecto, en un caso la autoridad colombiana de protección de datos concluyó que WhatsApp LLC recolecta y trata datos personales en el territorio de Colombia, entre otros medios mediante el uso de *cookies* y el aplicativo móvil de WhatsApp. Para dicha autoridad es hecho notorio que el aplicativo WhatsApp está instalado en millones de equipos de

[10] Autoridad Nacional de Protección de Datos de Italia, "Linee guida cookie e altri strumenti di tracciamento-10 giugno 2021". Puede consultarse en https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9677876#english.

[11] Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales del Uruguay, "Cookies y perfiles" (2018). Puede consultarse en https://www.gub.uy/unidad-reguladora-control-datos-personales/comunicacion/publicaciones/guia-de-cookies-y-perfiles.

ciudadanos domiciliados en el territorio colombiano. Mediante dicho aplicativo se recolectan datos en Colombia durante la instalación o con posterioridad a ella[12].

36. En otro caso, la autoridad colombiana de protección de datos concluyó que Google LLC[13] emplea diversas tecnologías para recolectar datos personales en el territorio de Colombia, entre las que se incluyen las *web cookies*. Según esa autoridad, Google LLC recolecta la siguiente información personal: nombres, contraseñas, información de pagos, números de teléfono, edad, dirección de correo electrónico, medios de pago, contactos, gustos y preferencias, dirección IP, localización, datos de sensores del dispositivo, puntos de acceso Wi-Fi, torres de telefonía y dispositivos con Bluetooth activado, términos de búsqueda, vistas e interacciones con videos, contenido y anuncios, información sobre la voz y el audio, videos mirados, compras, personas con las que se comunica o comparte contenido, actividad en sitios y aplicaciones de terceros, historial de navegación, identificadores únicos, tipo y configuración del navegador, tipo y configuración del dispositivo, sistema operativo, información sobre la red móvil, nombre y número de teléfono del proveedor y número de versión de la aplicación, entre otros datos[14].

37. Concluyó la autoridad colombiana de protección de datos que Google LLC debe garantizar el debido tratamiento de los datos personales de los niños, niñas y adolescentes domiciliados o residentes en Colombia. Ni Internet ni la carencia de domicilio territorial o la no presencia física en un territorio son argumentos jurídicamente válidos para justificar el incumplimiento de regulación sobre tratamiento de datos personales.

38. En España, la Agencia Española de Protección de Datos señala lo siguiente en su guía sobre el uso de las *cookies*[15]: "La Ley núm. 34/2002 de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico resulta aplicable a las *cookies* entendidas en el sentido señalado al comienzo de esta guía, esto es, como cualquier tipo de dispositivo de almacenamiento y recuperación de datos que se utilice en el equipo terminal de un usuario con la finalidad de almacenar información y recuperar la información ya almacenada, según establece el artículo 22, párrafo 2, de la Ley. Las *cookies* permiten el almacenamiento en el terminal del usuario de cantidades de datos que van de unos pocos kilobytes a varios megabytes".

39. La Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos ha señalado que "las *cookies* son pequeños fragmentos de texto de computadora que se utilizan para recopilar información de las computadoras y se pueden usar para mostrar anuncios dirigidos a los consumidores. Al colocar una *cookie* de seguimiento en la computadora de un usuario, una red publicitaria puede recopilar información sobre las actividades de navegación web del usuario y utilizar esa información para publicar anuncios en línea dirigidos a los intereses del usuario o para otros fines"[16]. Adicionalmente, la Comisión establece que las *cookies* se usan para recopilar información sobre las páginas que una persona ve y las actividades que realiza en un sitio web y para personalizar la experiencia de navegación del usuario[17]. La Comisión publicó una

[12] Delegatura para la Protección de Datos Personales de la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, resolución núm. 15342, de 28 marzo de 2022. El texto de la resolución puede consultarse en https://www.sic.gov.co/decisiones-de-apelacion-2022.

[13] Delegatura para la Protección de Datos Personales de la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, resolución núm. 2389, de 28 de enero de 2022. El texto de la resolución puede consultarse en https://www.sic.gov.co/decisiones-de-apelacion-2022.

[14] Política de privacidad de Google. Puede consultarse en https://policies.google.com/privacy?hl=es#infocollect. Citada en la resolución de la autoridad colombiana de protección de datos.

[15] Agencia Española de Protección de Datos, "Guía sobre el uso de las *cookies*" (mayo de 2024). Puede consultarse en https://www.aepd.es/guias/guia-cookies.pdf.

[16] Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos, "Google will pay $22.5 million to settle FTC charges it misrepresented privacy assurances to users of Apple's Safari Internet Browser. Privacy settlement is the largest FTC penalty ever for violation of a Commission order" (9 de agosto de 2012). Puede consultarse en https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2012/08/google-will-pay-225-million-settle-ftc-charges-it-misrepresented.

[17] Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos, "Internet cookies". Puede consultarse en https://www.ftc.gov/site-information/privacy-policy/internet-cookies.

guía sobre cómo proteger la privacidad en línea[18], en donde afirmaba lo siguiente: “Cuando usted visita un sitio web, el sitio podría colocar un archivo llamado *cookie* en su navegador o explorador de Internet. Los sitios web usan *cookies* para personalizar su experiencia de navegación en Internet”.

40. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea señaló lo siguiente en su sentencia en el asunto C-673/17[19]: “las *cookies* tienen como finalidad recabar información con fines publicitarios para los productos de las empresas colaboradoras del organizador del juego promocional”. También señaló que “de la resolución de remisión se desprende que las *cookies* son ficheros que el proveedor de un sitio de Internet coloca en el ordenador de los usuarios de dicho sitio y a los que puede acceder nuevamente, cuando estos vuelven a visitar el sitio, con el fin de facilitar la navegación en Internet o las transacciones o de obtener información sobre el comportamiento de dichos usuarios”.

41. Finalmente, la Corte Constitucional de Colombia, en un caso de 2025, reconoció el uso de las *cookies* como un mecanismo para recolectar datos por parte de empresas no domiciliadas en Colombia. En efecto, en una disputa de una ciudadana colombiana contra una empresa domiciliada en los Estados Unidos, la Corte constató lo siguiente: “a través de la plataforma Instagram, Meta Inc. recolecta y trata datos personales en Colombia. Las redes sociales digitales usan herramientas tecnológicas (como *cookies*) para recolectar datos personales, sin necesidad de estar domiciliadas o ubicadas físicamente en el territorio nacional”[20].

VI. La aplicación extraterritorial de leyes como una alternativa para afrontar los retos de la recolección internacional de datos personales

42. La recolección internacional de datos personales y la aplicación extraterritorial de leyes son temas relacionados o conexos pero diferentes.

43. Como se mencionó anteriormente, la recolección internacional de datos personales se refiere a la acción de una persona o entidad en un país (país A) de recolectar información de personas domiciliadas en otro país (país B) sin estar físicamente en el país B. El recolector está en un país diferente al del titular de los datos.

44. La aplicación extraterritorial de la ley es un mecanismo que permite definir o establecer si las reglas o regulaciones del país en el que reside el titular de los datos (país B) son obligatorias o no para el recolector internacional (domiciliado en el país A). La respuesta, afirmativa o negativa, dependerá de varios factores como, entre otros, lo que establezcan los documentos internacionales vinculantes para las partes (en caso de que existan) o lo que señalen los ámbitos de aplicación de las leyes locales.

45. Los casos relacionados con la recolección internacional de datos personales a través de Internet ponen a prueba las reglas tradicionales sobre conflictos internacionales de jurisdicción, las cuales se basan, por lo general, en el principio de territorialidad. Por lo tanto, no hay una respuesta única para todos los países sobre cómo se deben manejar estos casos, ya que cada situación debe analizarse según las leyes y eventuales regulaciones internacionales pertinentes.

[18] El texto completo de la guía puede consultarse en https://www.consumidor.ftc.gov/articulos/como-proteger-su-privacidad-en-linea.

[19] Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-673/17, sentencia de 1 de octubre de 2019 (Gran Sala). Puede consultarse en https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?language=EN&critereEcli=ECLI:EU:C:2019:801.

[20] Esta cita corresponde al párrafo 195 y la nota de pie de página 219 de la sentencia T-256 de 12 de junio de 2025 de la Corte Constitucional de Colombia (Acción de tutela presentada por una ciudadana colombiana en contra de Facebook Colombia S. A. S y Meta Platforms, Inc.): “Delegatura de Protección de Datos Personales de la Superintendencia de Industria y Comercio, resolución núm. 1321 de 2019”. El texto de la sentencia puede consultarse en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/t-256-25.htm.

46. El escenario actual sobre la regulación del tratamiento de datos personales puede describirse de la siguiente forma:

a) No existe un tratado internacional o instrumento jurídicamente vinculante para todos los países del mundo;

b) No todos los países del mundo tienen una norma general sobre tratamiento de datos personales;

c) Existen normas locales con ámbito de aplicación estrictamente territorial;

d) Existen normas locales con ámbito de aplicación territorial y extraterritorial;

e) Existen normas regionales con ámbito de aplicación territorial y extraterritorial.

47. Se detallan a continuación las principales características del mencionado escenario.

A. Ausencia de un tratado internacional e inexistencia de normas locales en todos los países del mundo

48. Este escenario evidencia que existen vacíos regulatorios a nivel global y local que deben suplirse porque no solo se está dejando sin protección a muchos seres humanos, sino que también se generan problemas de jurisdicción entre Estados y se fomentan los "paraísos informáticos" *(data havens)*.

49. En ausencia de un tratado internacional sobre tratamiento de datos personales vinculante para todos los países y que defina las reglas sobre jurisdicción nacen diversos retos, que pueden resumirse de la siguiente manera:

"Al definir las reglas para asumir jurisdicción sobre casos relacionados con Internet, los sistemas jurídicos se enfrentan a dos extremos problemáticos. Por una parte, 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. Por otra parte, si no se delimitan criterios para que los Estados ejerzan su jurisdicción en disputas relacionadas con Internet, cada uno asumiría una especie de jurisdicción universal por el solo hecho de que una conducta tenga lugar en el ciberespacio. Esta situación generaría inseguridad jurídica a los particulares y empresas, quienes no podrían saber a qué normas se deben acoger.

El primer extremo, consistente en una aplicación irreflexiva del principio de territorialidad, es problemático, porque implicaría la existencia de espacios vedados para la acción del Estado. Esta situación es inaceptable a la luz de la Constitución, pues sus autoridades no pueden renunciar a garantizar la vigencia del orden constitucional y los derechos fundamentales de las personas."[21]

B. Carencia de regulación general sobre tratamiento de datos personales en todos los países del mundo

50. La falta de regulación en algunos países del mundo significa que en esas partes del planeta no existe certeza sobre la forma de proteger los derechos de los titulares de los datos o que simplemente no se protege a las personas frente al tratamiento indebido de los datos personales. En la nota explicativa del Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal del Consejo de Europa[22] se reconoció la existencia de países que no tienen leyes de protección de datos, o que las

[21] Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-256, de 12 de junio de 2025.

[22] Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal (Estrasburgo, 28 de enero de 1981). Puede consultarse en https://rm.coe.int/16806c1abd.

tienen pero con niveles bajos de protección denominados “paraísos informáticos” en donde la protección de los derechos de los titulares de los datos es débil o inexistente[23].

51. Los “paraísos informáticos” son países o jurisdicciones que carecen de leyes de protección de datos y se convierten en “sitios atractivos para realizar tratamientos de datos personales que pueden ser violatorios de otras leyes de privacidad”[24]. Los “paraísos informáticos” no solo comprenden países sin regulación sobre tratamiento de datos personales, sino que también cobijan otros temas como, entre otros, los delitos informáticos. Para las Naciones Unidas, por ejemplo, los “paraísos informáticos” son “Estados que no dan prioridad a la reducción o prevención del uso ilícito de las redes de computadoras, o donde no se han elaborado leyes de procedimiento eficaces”[25].

C. Existencia de normas regionales con ámbito de aplicación territorial y extraterritorial

52. Este es un escenario que da respuestas parciales a los retos de la recolección internacional de datos personales porque comprende las reglas clásicas de territorialidad, pero, al mismo tiempo, abre las puertas a la aplicación extraterritorial de sus normas. Un ejemplo de ello sería el artículo 3 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 (Reglamento general de protección de datos), cuyo texto ordena lo siguiente:

“Artículo 3. Ámbito territorial

1. El presente Reglamento se aplica al tratamiento de datos personales en el contexto de las actividades de un establecimiento del responsable o del encargado en la Unión, independientemente de que el tratamiento tenga lugar en la Unión o no.

2. El presente Reglamento se aplica al tratamiento de datos personales de interesados que residan en la Unión por parte de un responsable o encargado no establecido en la Unión, cuando las actividades de tratamiento estén relacionadas con:

a) La oferta de bienes o servicios a dichos interesados en la Unión, independientemente de si a estos se les requiere su pago, o

b) El control de su comportamiento, en la medida en que este tenga lugar en la Unión.

3. El presente Reglamento se aplica al tratamiento de datos personales por parte de un responsable que no esté establecido en la Unión sino en un lugar en que el derecho de los Estados miembros sea de aplicación en virtud del derecho internacional público.”

53. Nótese que en el artículo 3, párrafo 2, se prevé la aplicación extraterritorial del Reglamento a algunas situaciones específicas y no a todos los casos en que exista recolección internacional de datos personales.

[23] El texto de la nota explicativa dice lo siguiente: “Sin embargo, en la práctica, la protección de las personas se debilita cuando se amplía el área geográfica. Se ha expresado la preocupación de que los usuarios de datos puedan intentar eludir los controles de protección de datos trasladando sus operaciones, en su totalidad o en parte, a ‘paraísos informáticos’, es decir, países que tienen leyes de protección de datos menos estrictas o que carecen por completo de ellas”. Puede consultarse el texto completo de la nota explicativa (en inglés y francés) en http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/108.htm.

[24] Pablo Palazzi, “Comercio electrónico, transferencia internacional de datos personales y armonización de leyes en un mundo globalizado”, en *Derecho de Internet y Telecomunicaciones*, Bogotá, Legis, 2003, pág. 299.

[25] A/CONF.187/10, párr. 3 c).

VII. Conclusiones

54. **Dado lo anterior y teniendo en cuenta estudios especializados sobre la recolección internacional de datos personales[26], se concluye lo siguiente.**

55. **La recolección internacional de datos personales —entendida como la recolección de datos personales desde el extranjero por parte de una persona no domiciliada ni residente en el país del titular del dato— no ha sido delimitada como fenómeno jurídico en los documentos internacionales y carece de respuestas completas y legales vinculantes para proteger los derechos de las personas que, eventualmente, sean vulnerados a partir o con ocasión de la recolección internacional de datos personales.**

56. **En ese sentido, la recolección internacional de datos personales es un reto para los Estados y para el derecho porque genera desafíos nacionales y globales cuyas respuestas deben ser de la misma naturaleza (nacional e internacional). Frente a este fenómeno son insuficientes los esfuerzos unilaterales y aislados que realice cada país. Mientras que los problemas nacionales se resuelven con soluciones de carácter nacional, los problemas globales normalmente van a requerir soluciones de carácter global.**

57. **El contexto tecnológico mundial ha cambiado colosalmente desde el momento en que comenzó a gestarse la necesidad de proteger los derechos de las personas frente al indebido tratamiento de sus datos personales. Internet ha "empoderado" a los ciudadanos, las empresas y los gobiernos del mundo en la medida en que, a través de Internet, se pueden recolectar y tratar datos personales de sujetos de cualquier nacionalidad, cuyo domicilio puede estar en prácticamente cualquier parte del planeta. Internet ha desatado una eclosión de desafíos al derecho como, entre otros, los referentes a la recolección internacional de datos personales.**

58. **Cada persona con acceso a Internet es un potencial recolector internacional de datos personales y, a medida que aumenta el número de sujetos con acceso a Internet, también se incrementará —proporcionalmente— la cantidad potencial de recolectores de datos ubicados en todos los lugares del mundo donde se tenga acceso a Internet.**

59. **Se suma a lo anterior que una parte importante de las actividades que suceden en Internet tiene un componente multinacional y transfronterizo que, según el caso concreto, puede generar diversos retos internacionales e incluso globales a los distintos sistemas jurídicos actuales.**

60. **No son aplicables a la recolección internacional de datos las pautas que rigen las transferencias internacionales de datos, porque en la recolección internacional de datos personales no existe un remitente de datos que pueda ser controlado por parte de las autoridades locales del país de origen de los datos. En la recolección internacional de datos billones de personas con acceso a Internet, desde cualquier parte del mundo, recogen datos de otras personas ubicadas en otro(s) país(es) diferente(s) al del recolector. Esa es, ni más ni menos, la dimensión de uno de los retos de la recolección internacional de datos personales.**

VIII. Recomendaciones

61. **Teniendo en cuenta lo anterior, y en adición a lo recomendado en su informe de2024[27], la Relatora Especial respetuosamente exhorta a los Estados a:**

a) Elaborar un tratado internacional, jurídicamente vinculante para todos los países del mundo, mediante el cual se aborden correcta y completamente los desafíos

[26] Para este informe, la Relatora Especial tuvo en cuenta la investigación doctoral del profesor Nelson Remolina Angarita de la Universidad de los Andes (Bogotá), autor del siguiente libro: *Recolección internacional de datos personales: un reto del mundo post-internet*, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2015.

[27] A/79/173.

que genera la recolección internacional de datos personales a la protección de los derechos de las personas;

b) Modificar los ámbitos de aplicación de las normas generales y locales sobre tratamiento de datos personales, de manera que estas también comprendan situaciones extraterritoriales como la recolección internacional de datos personales.