

Conceptos D-14595 y D-14799

Juan Sebastian Vega Rodriguez <jvega@procuraduria.gov.co>

Miércoles 17/08/2022 14:59

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

CC: Martha Ligia Castiblanco Prado <mcastiblanco@procuraduria.gov.co>

📎 2 archivos adjuntos (991 KB)

Concepto D-14595.pdf; Concepto D-14799.pdf;

Bogotá, D.C., 17 de agosto de 2022

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
Ciudad

Respetados Señores Magistrados:

Por instrucción de la Señora Procuradora General de la Nación, de manera atenta, me permito remitir adjunto los conceptos correspondientes a los procesos D-14595 y D-14799, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política.

Cordialmente,



Juan Sebastián Vega Rodríguez

Procurador Auxiliar

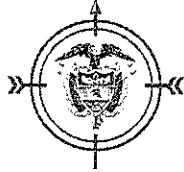
Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales

jvega@procuraduria.gov.co

PBX: +57(1) 587-8750 Ext IP: 12302

Línea Nacional Gratuita: 01 8000 940 808

Cra. 5ª. # 15 - 80, Bogotá D.C., Cód. postal 11032



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Bogotá, D.C., 17 de agosto de 2022

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
Ciudad

Expediente: D-14799

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Juan Manuel López Molina contra el artículo 48 de la Ley 2197 de 2022, “*Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones*”.

Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger

Concepto No.: 7100

De conformidad con el artículo 278.5 de la Constitución Política¹, rindo concepto en el asunto de la referencia.

I. Antecedentes

El ciudadano Juan Manuel López Molina interpuso demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 48 de la Ley 2197 de 2022, el cual se transcribe a continuación:

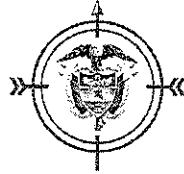
“Artículo 48. Adiciónese el artículo 237B a la Ley 1801 de 2016. Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual quedará así:

Artículo 237B. Acceso a circuitos de vigilancia y seguridad privada. La Policía Nacional podrá acceder a los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada, para acciones de prevención, identificación o judicialización”.

El accionante considera que la norma transcrita desconoce el derecho a la intimidad², en tanto el Congreso de la República incurrió en una omisión legislativa relativa al regular el acceso a circuitos de vigilancia y seguridad privada por parte de la Policía Nacional. Ello, porque no incluyó los presupuestos necesarios para la protección de la información privada que captan las cámaras respectivas. Por consiguiente, el demandante solicita que la Corte Constitucional condicione la exequibilidad de la disposición acusada a efectos de que se requiera autorización previa por parte de quien tenga la legitimidad para otorgarla (titular, administrador y autoridades administrativas o judiciales).

¹ Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: (...) 5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad”.

² Cfr. Artículo 15 de la Constitución, 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como Ley Estatutaria 1581 del 2012.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

II. Consideraciones del Ministerio Público

En consonancia con los artículos 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³ y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴, en el artículo 15 de la Constitución Política se estableció que *“todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar”*.

En punto de ello, la Corte Constitucional ha explicado que el derecho a la intimidad se encuentra compuesto por múltiples prerrogativas que amparan desde *“la imagen de la persona hasta la reserva de espacios privados en los cuales el individuo realiza actividades que solo le conciernen a él”*⁵.

En este sentido, en la jurisprudencia constitucional se ha señalado que los espacios privados de las personas *“solamente pueden ser penetrados por extraños con el consentimiento de su titular o mediando orden dictada por autoridad competente, en ejercicio de sus funciones y de conformidad con la Constitución y la ley”*⁶.

En relación con las actuaciones de los agentes del Estado que requieren de orden previa de una autoridad competente por afectar la intimidad, la Corte Constitucional ha estimado que, excepcionalmente, es posible que aquellos procedan sin la misma en los casos descritos en la Carta Política y en la ley, que se circunscriben a eventos de flagrancia en la comisión de un delito o a situaciones de imperiosa necesidad. Lo anterior, sin perjuicio del control judicial posterior correspondiente⁷.

Ahora bien, en cuanto al acceso a los videos de los sistemas cerrados de vigilancia y seguridad privada, se ha explicado que, en ciertos eventos, su revisión se encuentra limitada a la existencia de una orden de autoridad competente o la posibilidad de que el administrador pueda autorizar su consulta conforme a la ley de protección de datos⁸. Ello, en tanto dichos sistemas son *“un conjunto de componentes directamente entrelazados que crean un circuito de imágenes”* de espacios que pueden llegar a ser semiprivados o privados para los individuos y, por ende, los videos que capten pueden contener información cuya divulgación se encuentra sujeta a restricciones⁹.

Así las cosas, en la Sentencia T-114 de 2018¹⁰, a fin de determinar si el acceso a las cámaras de seguridad requiere de una orden de una autoridad competente o si

³ “Artículo 17. 1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”

⁴ “Artículo 11 Protección de la Honra y de la Dignidad 1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-203 de 2022 (M.P. Diana Fajardo Rivera), reiterando el fallo SU-089 de 1995 (M.P. Jorge Arango Mejía).

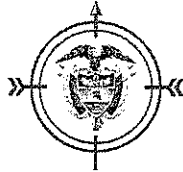
⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-696 de 1996 (M.P. Fabio Morón Díaz), reiterada en el fallo T-203 de 2022 (M.P. Diana Fajardo Rivera).

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-212 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).

⁸ Cfr. Ley 1581 de 2012, *“Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”*.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-114 de 2018 (M.P. Carlos Bernal Pulido).

¹⁰ M.P. Carlos Bernal Pulido.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

la consulta de estas puede llegar a ser facilitada por su administrador, la Corte Constitucional sostuvo que debe valorarse el lugar de instalación de los equipos de filmación¹¹, pues con base en este se puede determinar si las imágenes captadas son catalogables como información pública, privada, semiprivada o reservada y, a su turno, establecer las restricciones aplicables para asegurar el derecho a la intimidad.

Sobre el particular, en la jurisprudencia constitucional se han reseñado las autorizaciones que se requieren para acceder a la información en función de su naturaleza (reservada, privada, semiprivada o pública). En concreto, en la Sentencia C-602 de 2016¹², se expuso que:

- (i) La información reservada¹³ *“no puede siquiera ser obtenida ni ofrecida por autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones”*, por lo que la única forma de acceder a la misma es por autorización de su titular;
- (ii) La información privada¹⁴, salvo autorización de su titular, *“sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones”*;
- (iii) La información semiprivada¹⁵, salvo autorización de su titular o de su administrador en caso de habersele otorgado tales atribuciones, *“puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa en el cumplimiento de sus funciones”*; y
- (iv) La información pública¹⁶ *“puede ser obtenida”* por requerimiento de autoridad en cumplimiento de sus funciones y debe ser *“ofrecida sin reserva alguna”* por su administrador.

En este orden de ideas, el Ministerio Público evidencia que, en salvaguarda del derecho fundamental a la intimidad, el acceso a los videos de los sistemas cerrados de vigilancia y seguridad privada puede estar restringido para las autoridades, requiriéndose en algunos casos autorización administrativa o judicial previa. Ello,

¹¹ A modo de ejemplo, en el fallo se indicó que: *“se tiene que la información captada por las cámaras de seguridad instaladas en el domicilio de una persona es indiscutiblemente privada. De igual manera, la información captada por los equipos de vigilancia instalados en establecimientos privados abiertos al público también tiene la naturaleza de privada, debido a que continuamente se encuentra registrando información de las personas que frecuentan este tipo de lugares. Cosa distinta, ocurre con los dispositivos de seguridad instalados en establecimientos y/o instituciones públicas, debido a que, según la tipología establecida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, está captando imágenes en un lugar abierto al público”*.

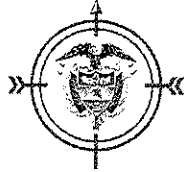
¹² M.P. Alejandro Linares Cantillo.

¹³ *Ibidem*. *“Es aquella que, por versar sobre información personal y por su estrecha relación con los derechos fundamentales del titular -dignidad, intimidad y libertad- se encuentra reservada a su órbita exclusiva (...). Como, por ejemplo, los datos sobre la preferencia sexual de las personas, su credo ideológico o político, su información genética, y sus hábitos”*.

¹⁴ En el artículo 3° de la Ley 1266 de 2008 se define *“dato privado”*, como aquel *“que por su naturaleza íntima o reservada sólo es relevante para el titular”*.

¹⁵ En el artículo 3° de la Ley 1266 de 2008 se sostiene que el *“dato semiprivado es el dato que no tiene naturaleza íntima, reservada, ni pública y cuyo conocimiento o divulgación puede interesar no sólo a su titular sino a cierto sector o grupo de personas o a la sociedad en general”*.

¹⁶ En el artículo 3° de la Ley 1266 de 2008 se indica que *“dato público es el dato calificado como tal según los mandatos de la ley o de la Constitución Política y todos aquellos que no sean semiprivados o privados. Son públicos, entre otros, los datos contenidos en documentos públicos, sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas que no estén sometidos a reserva y los relativos al estado civil de las personas”*.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

dependiendo de la ubicación de las cámaras y la naturaleza de información que estas pueden captar. Con todo, excepcionalmente, los agentes del Estado pueden prescindir de la orden respectiva en casos de flagrancia o imperiosa necesidad, sin perjuicio del control jurisdiccional posterior correspondiente.

Pues bien, a partir de lo expuesto en relación con el derecho a la intimidad, el Ministerio Público considera que la demanda de la referencia está llamada a prosperar, porque concurren los presupuestos necesarios para sostener que, al expedir el artículo 48 de la Ley 2197 de 2022, el Congreso de la República incurrió en la omisión legislativa alegada por el accionante, conforme pasa a explicarse.

Las omisiones legislativas son abstenciones del Congreso de la República consistentes en no *“disponer lo prescrito por la Constitución”*¹⁷. En consecuencia, para su configuración se requiere que exista una norma superior que contemple el deber de expedir un preciso marco regulatorio, así como que dicha obligación sea objeto de incumplimiento por parte del legislador¹⁸.

Sobre el particular, se ha explicado que las omisiones legislativas pueden ser clasificadas en: (i) absolutas y (ii) relativas. En las primeras, no existe algún desarrollo del precepto constitucional en la ley. En cambio, en las segundas, si bien se expide una disposición legal con la que, en principio, se cumple un deber superior, lo cierto es que ésta resulta incompleta, pues le hace falta *“un ingrediente, consecuencia o condición que resultaba esencial para armonizar el texto legal con los mandatos previstos en la Carta Política”*¹⁹.

En relación con las omisiones legislativas relativas, a partir de una interpretación teleológica y sistemática de los artículos 4°, 6° y 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional ha sostenido que pueden ser objeto de control por vía de la acción pública de inconstitucionalidad. Para el efecto, se debe demostrar:

“(a) La existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo y que esta no incluya determinado elemento o ingrediente normativo;

(b) Que exista un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador que resulta omitido por la no inclusión del elemento o ingrediente normativo del que carece la norma; y

*(c) Que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente”*²⁰.

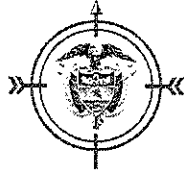
En los procesos en los que se acredite la concurrencia de las referidas exigencias y, con ello, la existencia de una omisión legislativa relativa, la Corte Constitucional ha considerado que el remedio judicial idóneo es *“una sentencia que extienda sus*

¹⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

¹⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-864 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

¹⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-031 de 2018 (M.P. Diana Fajardo Rivera).

²⁰ Sentencia C-075 de 2021 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar), reiterando los fallos C-352 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo) y C-083 de 2018 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez). En los casos en que se alega la afectación del principio de igualdad, adicionalmente, se requiere demostrar *“que la falta de justificación y objetividad genera una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma”*.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

*consecuencias a los supuestos excluidos de manera injustificada*²¹. Lo anterior, con la finalidad de mantener *“en el ordenamiento el contenido que, en sí mismo, no resulta contrario a la Carta, pero incorporando al mismo aquel aspecto omitido, sin el cual la disposición es incompatible con la Constitución”*²².

En esta oportunidad, en primer lugar, se tiene que la omisión legislativa se predica sobre una disposición positiva, esta es, el artículo 48 de la Ley 2197 de 2022, que adicionó el artículo 237B al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Ciertamente, dicha norma, al regular el acceso a los circuitos de vigilancia y seguridad privada por parte de la Policía Nacional, no incluyó restricción o autorización alguna para garantizar el respeto del derecho a la intimidad, el cual puede verse afectado con la revisión por parte de los agentes de las imágenes que captan las cámaras y contengan información semiprivada, privada o reservada.

En segundo lugar, se evidencia que la referida exclusión desconoce un deber impuesto al Congreso de la República por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, pues el artículo 15 Superior ordena que, a efectos de proteger el derecho a la intimidad, el acceso a la información semiprivada o privada de las personas requiera de una valoración administrativa o judicial previa, así como que sea posible la divulgación de la misma cuando contenga datos reservados salvo el consentimiento del titular. Sin embargo, la norma acusada no hace referencia alguna sobre el particular, en tanto faculta a la Policía Nacional para acceder a los circuitos de vigilancia y seguridad privada sin restricción.

Por último, en tercer lugar, se resalta que, a pesar de las posibles afectaciones que se pueden generar en el derecho a la intimidad con la autorización a la Policía Nacional para que acceder libremente a los circuitos de vigilancia y seguridad privada, una revisión de la ley y de sus antecedentes²³, no permiten evidenciar que el Congreso de la República haya justificado, de forma clara y precisa, la determinación de no incluir controles al ejercicio de dicha facultad²⁴.

En este sentido, a partir del objetivo de la Ley 2197 de 2022²⁵ y las motivaciones de las ponencias parlamentarias de la iniciativa que dio origen a la misma, únicamente se tendría que la posible justificación de la norma acusada sería facilitar la misión de la Policía Nacional de velar por la seguridad ciudadana, lo cual, debido a su generalidad, resulta insuficiente para fundamentar la omisión en la que incurre la disposición en punto de la protección del derecho a la intimidad.

En efecto, salvo casos de flagrancia o imperiosa necesidad, para la Procuraduría no es claro que, a efectos de que la Policía Nacional pueda velar por la seguridad ciudadana, esta deba ser exonerada de obtener la autorización correspondiente

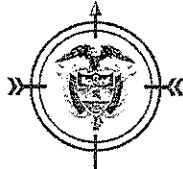
²¹ Cfr. Sentencia C-864 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

²² Cfr. Sentencias C-401 de 2016 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y C-075 de 2021 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar).

²³ Cfr. Gacetas del Congreso 1725, 1744, 1781, 1782, 1810, 1811, 1886, 1890, 1891, 1900, 1903 y 1926 de 2021.

²⁴ La norma acusada no se encuentra en el proyecto de ley inicialmente presentado, pues fue incluida con un conjunto de proposiciones en el debate de las sesiones conjuntas de las comisiones primeras constitucionales permanentes de Senado y Cámara, así como, posteriormente, aprobada por las plenarias sin mayor énfasis en los efectos de su contenido.

²⁵ Cfr. Artículos 1° y 2° de la Ley 2197 de 2022.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

para acceder a circuitos de vigilancia y seguridad privada ubicados en lugares en los que se puedan captar imágenes relacionadas con información semiprivada, privada o reservada, debido a la posibilidad de afectar gravemente el derecho a la intimidad de las personas²⁶.

Así las cosas, se observa que concurren los presupuestos exigidos en la jurisprudencia constitucional para la configuración de una omisión legislativa relativa en relación con la norma demandada y, por ello, el Ministerio Público le solicitará a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad condicionada del artículo 48 de la Ley 2197 de 2022 para superar la afectación evidenciada al derecho a la intimidad.

En concreto, siguiendo el alcance jurisprudencial dado al derecho a la intimidad, la Procuraduría pedirá que la norma acusada sea declarada exequible bajo el entendido de que el acceso de la Policía Nacional a los circuitos de vigilancia y seguridad privada ubicados en lugares en los que se puedan captar imágenes o videos relacionados con información semiprivada, privada o reservada de las personas, requerirá de la autorización previa que corresponda en virtud de la naturaleza de los datos, salvo casos excepcionales de flagrancia o imperiosa necesidad en los que se deberá acudir al control jurisdiccional posterior correspondiente.

III. Solicitud

Por las razones expuestas, la Procuraduría le solicita a la Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 48 de la Ley 2197 de 2022, **bajo el entendido** de que el acceso de la Policía Nacional a los circuitos de vigilancia y seguridad privada ubicados en lugares en los que se puedan captar imágenes o videos relacionados con información semiprivada, privada o reservada de las personas, requerirá de la autorización previa que corresponda en virtud de la naturaleza de los datos, salvo casos excepcionales de flagrancia o imperiosa necesidad en los que se deberá acudir al control jurisdiccional posterior respectivo.

Atentamente,

MARGARITA CABELLO BLANCO
Procuradora General de la Nación

Proyectó: Santiago Bernal Vásquez – Asesor Grado 19.

Revisó y aprobó: Juan Sebastián Vega Rodríguez – Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales.

²⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-407 de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo) y C-094 de 2020 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).