



COMUNICADO 38

Noviembre 17 de 2022

SENTENCIA C-406-22

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Expediente D-14.799

Norma acusada: Ley 2197 de 2022 (artículo 48 parcial)

CORTE DECLARA INCONSTITUCIONAL HABILITACIÓN A LA POLICÍA NACIONAL DE ACCEDER A CIRCUITOS CERRADOS DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA PRIVADA PARA ACCIONES DE “PREVENCIÓN”. Y PRECISÓ QUE CUANDO ESTA HABILITACIÓN TENGA COMO FIN ACCIONES DE “IDENTIFICACIÓN” O “JUDICIALIZACIÓN” NO DEBE ASIGNARSE ESTA FUNCIÓN A LA POLICÍA NACIONAL, EN GENERAL, SINO, CONCRETAMENTE, A LA POLICÍA JUDICIAL, PREVIA AUTORIZACIÓN JUDICIAL Y ACORDE CON LA NORMATIVA PROCESAL PENAL Y LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. EN CASO DE FLAGRANCIA EL CONTROL JUDICIAL PUEDE SER POSTERIOR.

1. Norma objeto de control constitucional

A continuación, se transcribe el artículo 48 (parcial) de la Ley 2197 del 2022, “por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”:

LEY 2197 de 2022

ARTÍCULO 48. Adiciónese el artículo 237B a la Ley 1801 de 2016 Código

Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual quedara 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.

2. Decisión

PRIMERO.- Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “prevención” establecida en 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”.

SEGUNDO.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 48 de la Ley 2197 de 2022, en el entendido de que la Policía Judicial podrá acceder a los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada, para acciones de identificación o judicialización en el marco de una investigación de

carácter penal, previa autorización de la autoridad judicial correspondiente, acorde con la normativa procesal penal y los principios que rigen la protección de datos personales. En casos de flagrancia, el control judicial podrá ser posterior.

3. Síntesis de los fundamentos

Al fijar el alcance de la disposición acusada, la Sala indicó que esta habilitó a la Policía Nacional para efectuar el manejo de datos personales en dos sentidos. Primero, para acceder a la información consignada en circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada y, segundo, para usar los datos allí registrados, con el propósito de ejecutar acciones de prevención, identificación o judicialización. La Sala encontró que en los dos supuestos descritos la habilitación a la mencionada autoridad fue absoluta, esto es, no se encuentra sujeta a condición o requerimiento alguno.

Teniendo en cuenta el sentido y alcance del artículo 48 de la Ley 2197 de 2022, le correspondió a la Sala establecer si el Legislador al expedir la norma acusada que **i)** permitió el acceso irrestricto de la Policía Nacional a circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada en la que datos de personas determinadas o indeterminadas quedan almacenados o registrados y, además, **ii)** facultó a esta autoridad para el uso también incondicionado de estos datos con el propósito de ejecutar acciones de prevención, identificación o judicialización, ¿habría incurrido en una omisión legislativa relativa desconociendo los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data (protección de datos personales) y, en ese sentido, estaría vulnerando los artículos 15 de la Carta Política, 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 4º, 5º, y 6º de la Ley Estatutaria 1581 de 2012?

Con el objetivo de resolver el problema jurídico, la Sala trajo a colación su jurisprudencia en relación con los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data. Además, reiteró sus pronunciamientos en torno a las fronteras constitucionales y legales a las que se sujeta la Policía Nacional como Policía Judicial y las limitaciones que ha trazado el ordenamiento jurídico a las empresas privadas que prestan el servicio de vigilancia y seguridad.

De otro lado, se pronunció respecto de la tecnología vinculada con circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada, así como sobre su regulación jurídica. Igualmente, se refirió a los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional para ponderar el conflicto entre, por un lado, la seguridad y la vigilancia y, por el otro, los derechos

fundamentales a la intimidad y al hábeas data –cuya vigencia se relaciona, estrechamente, con la necesidad de respetar la dignidad humana, la libertad y la autonomía de las personas–. Finalmente, realizó el examen de constitucionalidad de la norma acusada.

Ahora bien, antes de evidenciar si, como lo alegó el demandante, el Legislador incurrió en una omisión legislativa relativa, la Sala consideró importante efectuar un análisis separado de las acciones para las cuales la norma acusada habilitó a la Policía Nacional y, de esta manera, encontró indispensable indagar sobre **la proporcionalidad de estas medidas**. En primer lugar, examinó si la facultad asignada por la norma a la Policía Nacional para acciones de “prevención” podía considerarse **proporcionada en sentido estricto**.

Con ese propósito, reiteró que, si es cierto que el tratamiento de datos mediante circuitos cerrados de seguridad y vigilancia privada podría tener efectos disuasivos en el conglomerado social para la protección de personas y bienes, también lo es que este desarrollo tecnológico podría estar en condición de lesionar derechos fundamentales. De ahí que el ordenamiento nacional y los tratados internacionales sobre derechos humanos hayan establecido un conjunto de principios para la administración de datos personales que deben ser aplicados –de manera estricta– al momento de ponderar derechos y bienes jurídicos en tensión y, de esta forma, evitar el ejercicio “abusivo y arbitrario de la libertad informática”.

Adicionalmente, la Corte puso especial énfasis en la importancia **de acotar los objetivos o fines que justifican el acceso a la videovigilancia**. En su criterio, lo anterior resulta **imprescindible** para que dicho acceso pueda considerarse **legítimo en un Estado que se rige por las libertades y derechos de la ciudadanía y que evita instrumentalizar a las personas**. De igual modo, advirtió sobre los riesgos que pueden derivarse al aplicar la tecnología vinculada con los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada, para efectos de lo cual se valió de experiencias derivadas del derecho comparado.

Así mismo, la Corte consideró que la habilitación otorgada a la Policía Nacional de acceder a circuitos cerrados de seguridad y vigilancia privada para acciones de “prevención” era desproporcionada. En primer lugar, por la **indeterminación absoluta de la medida** que, dados los alcances de la tecnología usada que avanza de manera vertiginosa, impide asegurar que el uso de esta técnica se mantenga dentro de los cauces constitucionales, legales y reglamentarios que son los que permiten salvaguardar el núcleo esencial de los derechos fundamentales en juego.

De otra parte, la Sala reiteró que “[e]l derecho a la intimidad siempre mantiene una esfera de protección por su naturaleza ontológica”. Esto significa que, pese a que la **expectativa de privacidad** puede variar e incluso las personas –en aras de disuadir a la delincuencia y de proteger a personas y a bienes–, pueden consentir en la instalación de videocámaras de vigilancia y seguridad en **lugares privados**, la regulación constitucional de los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data, así como la ordenación legal y reglamentaria que la desarrolla muestra que, **incluso en espacios públicos, pero, con mayor razón, en espacios privados se debe mantener un grado de garantía de la intimidad personal y familiar, tanto como de los datos sensibles**. Además, expuso los motivos por los cuales esta exigencia sería imposible de aplicar en un escenario como el que plantea la disposición demandada, en punto a la potestad conferida a la Policía Nacional para acciones de “prevención”.

La Sala encontró que cuando la disposición demandada faculta a la Policía Nacional con el objeto de que acceda a los archivos de video en los que están contenidos los datos de personas determinadas o indeterminadas para acciones de “prevención”, no solo está poniendo a disposición de la Policía Nacional imágenes. También habilita a esta autoridad para que se aproxime a otra **información personalísima que es igualmente sensible**.

En síntesis, la Sala consideró que la potestad conferida a la Policía Nacional en la norma acusada para acciones de “prevención” aun cuando podría dar, inicialmente, la sensación de protección a personas y a bienes y, en tal sentido, tener un efecto disuasivo frente a la delincuencia, resulta desproporcionada, habida cuenta de que no existe prueba fehaciente de **la necesidad o idoneidad de la medida**, pues no hay certeza alguna de que el acceso de la mencionada autoridad a circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privados con el propósito de ejecutar acciones de “prevención” –**que la propia ley se abstiene de definir, precisar y acotar**– contribuya, en efecto, a disminuir conductas delictivas. En suma, la Corte constató una **dudosa conexión entre los propósitos de vigilancia y seguridad para acciones de “prevención” de la norma acusada y la efectiva consecución de estos fines**.

En el sentido expresado, la Sala precisó que las ventajas que, eventualmente, podrían obtenerse en materia de seguridad con lo dispuesto en la norma acusada a propósito de las acciones de “prevención” concedidas a la Policía Nacional, **no se encontraban en relación de proporcionalidad estricta con la profunda injerencia que deben soportar los derechos fundamentales intervenidos, sacrificio que**, a la luz de la importancia que el ordenamiento nacional e internacional

le confieren a los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar, como al hábeas data, **no resulta de manera alguna compensable con una incierta ventaja de la seguridad colectiva.**

Por los motivos expuestos resolvió declarar inexecutable el término "prevención" contemplado en la norma acusada.

En relación con las expresiones "identificación" o "judicialización", la Corporación las encontró ajustadas al ordenamiento, **en la medida en que se apliquen dentro del marco de una investigación de carácter penal, bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación, como lo dispone el ordenamiento jurídico y lo ha reiterado la Corte Constitucional.**

De esta manera, compartió la tesis expuesta por el demandante, en el sentido de que, efectivamente, **el legislador al redactar la disposición acusada incurrió en una omisión legislativa relativa, pues, pasó por alto, sin existir motivo constitucionalmente válido, la necesidad de sujetar la facultad atribuida en la norma acusada a la Policía Nacional para acciones de "identificación" o "judicialización" a unas condiciones que la acoten y sujeten a las previsiones constitucionales, legales y reglamentarias.** En tal virtud, la Corte ordenó modular el contenido de la sentencia y dispuso incorporar a la disposición los elementos que el Legislador excluyó injustificadamente.

Acto seguido, la Sala puntualizó que la habilitación prevista en el artículo 48 de la Ley 2197 de 2022 demandado de acceder a circuitos privados de seguridad y vigilancia privada para acciones de "identificación" o "judicialización" no se asigna a la Policía Nacional, en general, sino, concretamente, a la **Policía Judicial**, autoridad que debe ejercer las funciones asignadas en el marco de una **investigación de carácter penal, previa autorización de la autoridad judicial correspondiente, acorde con la normativa procesal penal y los principios que rigen la protección de datos personales.** Ahora bien, la Sala Plena también destacó que **en caso de flagrancia el control judicial podía ser posterior.**

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvó parcialmente su voto. Las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA, PAOLA MENESES MOSQUERA** y **NATALIA ÁNGEL CABO**, así como los magistrados **HERNÁN**

CORREA CARDOZO, JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR, ALEJANDRO LINARES CANTILLO Y JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS se reservaron el derecho de aclarar su voto.

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** salvó parcialmente su voto en relación con la declaratoria de inexecutable de la expresión “prevención”, contenida en el artículo 48 de la Ley 2197 de 2022¹, y de la executable condicionada de dicha disposición. En su concepto, la disposición demandada no resultaba incompatible con la Constitución y, por el contrario, cumplía una finalidad constitucional relacionada con la protección de los derechos y libertades de los colombianos a cargo de la Policía Nacional.

Precisó, en primer lugar, que la disposición demandada regula un medio adicional al ordenado en el artículo 237 de la Ley 1801 de 2016 para el acceso a los sistemas y circuitos de vigilancia privados² para tres fines específicos: de “prevención”, “identificación” y “judicialización”, a diferencia de aquella que no sujetó el medio que reguló a ningún tipo de finalidad. En segundo lugar, como consecuencia de esta relación de complementariedad, precisó que en la aplicación del artículo 237B de la Ley 1801 de 2016 debían aplicarse las exigencias previstas en el condicionamiento de que fue objeto el artículo 237 de esta ley en la Sentencia C-094 de 2020³. Para fundamentar estas razones indicó:

El artículo 237 de la Ley 1801 de 2016 regula la “integración de sistemas de vigilancia” mediante su “enlace” “permanente o temporal a la red que para tal efecto disponga la Policía Nacional”, sin que la norma lo adscriba al ejercicio de alguna función específica de dicho órgano, como si lo hace el 237B respecto de las funciones de “prevención”, “identificación” o “judicialización”. Por su parte, el artículo 237B, adicionado por la Ley 2197 de 2022, regula un medio adicional al ordenado en el artículo 237, que se relaciona con la facultad de “acceder” a “circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada” para

¹ “por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dicta otras disposiciones”

² El artículo 237 de la Ley 1801 de 2016 regula la integración de los sistemas de vigilancia, esto es, que “los sistemas de video y medios tecnológicos, o los que hagan sus veces, de propiedad privada y pública, a excepción de los destinados para la Defensa y Seguridad Nacional, que se encuentren instalados en espacio público, áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público, se enlazarán de manera permanente o temporal a la red que para tal efecto disponga la Policía Nacional, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional”.

³ “Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 237 de la Ley 1801 de 2016, por el cargo analizado, en el entendido de que el manejo y tratamiento de información, datos e imágenes captados y/o almacenados a través de sistemas de video o medios tecnológicos que estén ubicados o instalados en el espacio público, en lugares abiertos al público, en zonas comunes o en lugares privados abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público, deberá observar los principios de legalidad, finalidad, libertad, transparencia, acceso y circulación restringida, seguridad y confidencialidad y caducidad, en los términos del numeral 157 de esta providencia”.

las acciones de “prevención”, “identificación” o “judicialización” que deba realizar la Policía Nacional.

Los “circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada” a que hace referencia la disposición que se demanda deben entenderse referidos a los empleados en la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada, en los términos dispuestos por el Decreto Ley 356 de 1994 (“por el cual se expide el estatuto de vigilancia y seguridad privada”) y su reglamentación. Por tanto, esta atribución de competencia a favor de la Policía Nacional no comprende el acceso a las grabaciones que se realicen en el ámbito exclusivamente personal o domiciliario. Esto es así por las siguientes razones:

(i) El artículo 5 del Decreto Ley 356 de 1994 prevé que entre los “medios para la prestación de los servicios de vigilancias y seguridad privada” se pueden utilizar mecanismos tecnológicos o cualquier otro medio autorizado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada⁴, y la “Guía de Protección de Datos Personales en Sistemas de Videovigilancia de la Superintendencia de Industria y Comercio” indica que los sistemas de videovigilancia o cámaras de seguridad constituyen métodos de vigilancia a través de un sistema de cámaras, fijas o móviles, que no se extienden respecto de las grabaciones que se realicen dentro del ámbito exclusivamente personal o doméstico.

(ii) El objetivo del servicio de vigilancia y seguridad privada es “disminuir y prevenir las amenazas que afecten o puedan afectar la vida, la integridad personal o el tranquilo ejercicio de legítimos derechos sobre los bienes de las personas que reciben su protección, sin alterar o perturbar las condiciones para el ejercicio de los derechos [y] libertades públicas de la ciudadanía sin invadir la órbita de competencia reservada a las autoridades” (artículo 73 del Decreto Ley 356 de 1994).

(iii) Uno de los principios que rige la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada es el de contribuir a la prevención del delito (artículo 74, numeral 6, del Decreto Ley 356 de 1994).

Finalmente, dado que la disposición que se demanda regula un supuesto adicional al “enlace” “permanente o temporal a la red que para tal efecto disponga la Policía Nacional” de los “sistemas de vigilancia” (artículo 237), esto es, un supuesto de “acceso” “a los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada” cuando no se cuente con el citado enlace (artículo 237B), en atención al precedente constitucional, este medio también debía someterse al mismo condicionamiento de la

⁴ De acuerdo con lo estipulado en el Decreto 2355 de 2006, artículo 6, numeral 5, le corresponde a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada “expedir la reglamentación relacionada con la utilización de equipos, medios y elementos utilizados por los vigilados para el desarrollo de sus labores”.

primera disposición (Sentencia C-094 de 2020), en el sentido de que “la captación y/o almacenamiento de información, datos o imágenes a los que se refiere la norma acusada deberá ceñirse en todo momento a los principios establecidos en la Ley 1581 de 2012, en especial, la determinación del tiempo de conservación de la información, las obligaciones de tratamiento de la misma, y las personas entre las cuales se puede circular”, y no a uno distinto, como el que se determinó por la mayoría de la Sala, pues someter las funciones de “prevención”, “identificación” o “judicialización” a cargo de la Policía Nacional, a la previa autorización judicial, restringe considerablemente el fin primordial de dicho cuerpo armado de naturaleza civil que el artículo 218 de la Constitución hace consistir en “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”.