

## **Sentencia C-406/22**

Referencia: expediente D-14799

Accionante: Juan Manuel López Molina

Asunto: Acción de inconstitucionalidad contra 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”.

Magistrada ponente:  
**CRISTINA PARDO SCHLESINGER**

Bogotá D. C., noviembre diecisiete (17) de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, previo cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

### **SENTENCIA**

#### **I. ANTECEDENTES**

1. En ejercicio de la acción pública consignada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Juan Manuel López Molina presentó demanda de inconstitucionalidad contra 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”.
2. La Corte Constitucional resolvió, mediante auto de 6 de junio de 2022, admitir la demanda, en cuanto a la información privada registrada en circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada a la que podrá acceder la Policía Nacional para acciones de prevención, identificación o judicialización y la inadmitió en lo relacionado con la información obtenida en espacio semipúblico o semiprivado.
3. Presentado el escrito de subsanación dentro del término previsto, el despacho sustanciador consideró que el demandante no corrigió el cargo y dictó auto de rechazo que no fue suplicado, con lo que se dio curso a lo previsto en el numeral noveno del auto de admisión.

4. Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos, y previo el concepto de la Procuradora General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

## **II. NORMA DEMANDADA**

5. A continuación, se transcribe la norma demandada:

LEY 2197

ENERO 25 DE 2022

Diario Oficial No. 51.928 de enero 25 DE 2022

POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN NORMAS  
TENDIENTES AL FORTALECIMIENTO DE LA  
SEGURIDAD CIUDADANA Y SE DICTAN OTRAS  
DISPOSICIONES.

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

(...)

TÍTULO V

NORMAS QUE MODIFICAN Y ADICIONAN LA LEY 1801  
DE 2016 – CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y  
CONVIVENCIA CIUDADANA

CAPITULO I

(...)

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.

## **III. DE LA DEMANDA**

6. Según el accionante el artículo 48 de la Ley 2197 de 2022 vulnera por omisión legislativa relativa los artículos 15 de la Carta Política<sup>1</sup>, 12 de la

---

<sup>1</sup> “ARTÍCULO 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. // En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. // La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley. // Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley”.

Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>2</sup>, 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>3</sup>, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>4</sup> y 4<sup>05</sup>, 5<sup>06</sup> y 6<sup>07</sup> de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 “por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”.

7. Para sustentar su acusación el accionante explicó que la norma objeto de reproche se abstuvo de establecer requisito o autorización previa del titular o permiso de autoridad judicial en el cumplimiento de la facultad otorgada a la Policía Nacional para acceder a los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada con el fin de adelantar acciones de prevención, identificación o judicialización, prevista en la norma acusada.

8. A su juicio la norma no incorporó un ingrediente que resultaba imperativo por mandato constitucional expreso y del derecho convencional, a saber: pasó por alto condiciones para evitar intromisiones injustificadas y/o arbitrarias de la

---

<sup>2</sup> “ARTÍCULO 12. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”.

<sup>3</sup> “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”.

<sup>4</sup> “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”.

<sup>5</sup> “ARTÍCULO 40. PRINCIPIOS PARA EL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES. En el desarrollo, interpretación y aplicación de la presente ley, se aplicarán, de manera armónica e integral, los siguientes principios: // a) Principio de legalidad en materia de Tratamiento de datos: El Tratamiento a que se refiere la presente ley es una actividad reglada que debe sujetarse a lo establecido en ella y en las demás disposiciones que la desarrollen; // b) Principio de finalidad: El Tratamiento debe obedecer a una finalidad legítima de acuerdo con la Constitución y la Ley, la cual debe ser informada al Titular; // c) Principio de libertad: El Tratamiento sólo puede ejercerse con el consentimiento, previo, expreso e informado del Titular. Los datos personales no podrán ser obtenidos o divulgados sin previa autorización, o en ausencia de mandato legal o judicial que releve el consentimiento; // d) Principio de veracidad o calidad: La información sujeta a Tratamiento debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible. Se prohíbe el Tratamiento de datos parciales, incompletos, fraccionados o que induzcan a error; // e) Principio de transparencia: En el Tratamiento debe garantizarse el derecho del Titular a obtener del Responsable del Tratamiento o del Encargado del Tratamiento, en cualquier momento y sin restricciones, información acerca de la existencia de datos que le conciernan; // f) Principio de acceso y circulación restringida: El Tratamiento se sujeta a los límites que se derivan de la naturaleza de los datos personales, de las disposiciones de la presente ley y la Constitución. En este sentido, el Tratamiento sólo podrá hacerse por personas autorizadas por el Titular y/o por las personas previstas en la presente ley; // Los datos personales, salvo la información pública, no podrán estar disponibles en Internet u otros medios de divulgación o comunicación masiva, salvo que el acceso sea técnicamente controlable para brindar un conocimiento restringido sólo a los Titulares o terceros autorizados conforme a la presente ley; // g) Principio de seguridad: La información sujeta a Tratamiento por el Responsable del Tratamiento o Encargado del Tratamiento a que se refiere la presente ley, se deberá manejar con las medidas técnicas, humanas y administrativas que sean necesarias para otorgar seguridad a los registros evitando su adulteración, pérdida, consulta, uso o acceso no autorizado o fraudulento; // h) Principio de confidencialidad: Todas las personas que intervengan en el Tratamiento de datos personales que no tengan la naturaleza de públicos están obligadas a garantizar la reserva de la información, inclusive después de finalizada su relación con alguna de las labores que comprende el Tratamiento, pudiendo sólo realizar suministro o comunicación de datos personales cuando ello corresponda al desarrollo de las actividades autorizadas en la presente ley y en los términos de la misma.

<sup>6</sup> “ARTÍCULO 50. DATOS SENSIBLES. Para los propósitos de la presente ley, se entiende por datos sensibles aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos”.

<sup>7</sup> “ARTÍCULO 60. TRATAMIENTO DE DATOS SENSIBLES. Se prohíbe el Tratamiento de datos sensibles, excepto cuando: // a) El Titular haya dado su autorización explícita a dicho Tratamiento, salvo en los casos que por ley no sea requerido el otorgamiento de dicha autorización; // b) El Tratamiento sea necesario para salvaguardar el interés vital del Titular y este se encuentre física o jurídicamente incapacitado. En estos eventos, los representantes legales deberán otorgar su autorización; // c) El Tratamiento sea efectuado en el curso de las actividades legítimas y con las debidas garantías por parte de una fundación, ONG, asociación o cualquier otro organismo sin ánimo de lucro, cuya finalidad sea política, filosófica, religiosa o sindical, siempre que se refieran exclusivamente a sus miembros o a las personas que mantengan contactos regulares por razón de su finalidad. En estos eventos, los datos no se podrán suministrar a terceros sin la autorización del Titular; // d) El Tratamiento se refiera a datos que sean necesarios para el reconocimiento, ejercicio o defensa de un derecho en un proceso judicial; // e) El Tratamiento tenga una finalidad histórica, estadística o científica. En este evento deberán adoptarse las medidas conducentes a la supresión de identidad de los Titulares.

Policía Nacional en la información privada captada por circuitos cerrados de vigilancia y seguridad que fue habilitada irrestrictamente para el efecto con fines de prevención, identificación o judicialización, sin que exista razón suficiente que justifique la omisión.

9. Por lo anterior, solicitó que se declare la exequibilidad condicionada de la norma demandada, “en el entendido de que para acceder a dicha información privada la Policía Nacional requerirá de la autorización previa por parte de quien tenga la legitimidad para otorgarla o por autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones”<sup>8</sup>.

10. Con el propósito de profundizar en las razones de su solicitud y luego de analizar la norma acusada precisó que la disposición en ella contemplada habilita a la Policía Nacional para “acceder a circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada, para acciones de prevención, identificación y judicialización”<sup>9</sup>.

11. Advirtió que esto sucede sin tomar nota de que “cierta información privada, que estos sistemas de videovigilancia y seguridad privada registran, como aquella que se encuentra en el ámbito propio del sujeto a quien le incumbe, solo puede ser obtenida con la autorización previa por parte de quien tenga la legitimidad para otorgarla”<sup>10</sup>. Reiteró que, al no prever requisito, autorización previa del titular o permiso de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones, la norma desconoce el derecho fundamental a la intimidad de los titulares de la información privada.

12. El demandante insistió en que la ausencia de este elemento en la norma acusada permite entender que, con el fin de acceder a la información privada, captada por circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada, la Policía Nacional no precisa autorización alguna y que, si en gracia de discusión la necesitara, la norma podría interpretarse en el sentido de que no la requiere.

13. Observó, asimismo, que el precepto en cuestión tampoco remite a otras disposiciones del Código Penal o de Procedimiento Penal con el propósito de garantizar el derecho fundamental a la intimidad de los titulares de la información y “mucho menos a la Ley Estatutaria 1581 de 2012 o alguna otra esfera del ordenamiento jurídico”<sup>11</sup>.

14. Después de aludir a los alcances del derecho fundamental a la intimidad expresamente reconocido en el artículo 15 superior y de referirse al acceso a la información privada y al manejo de datos sensibles, mostrando los avances

---

<sup>8</sup> Cfr. Escrito de demanda, expediente digital.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

incorporados en la Ley Estatutaria 1581 de 2012<sup>12</sup>, el actor resaltó varios de los principales pronunciamientos de la Corte Constitucional en la materia<sup>13</sup>.

15. Acto seguido, se dio a la tarea de justificar los motivos por los cuales presentó como cargo único una omisión legislativa relativa. Se refirió inicialmente a los requisitos que la Corte Constitucional ha fijado para la admisión de este tipo de cargo y solicitó a la Corte que declare la exequibilidad condicionada de la norma acusada, en el sentido de que se exija autorización previa por parte de quien esté legitimado para ello. El desarrollo de la argumentación dirigida a mostrar el cumplimiento de las aludidas exigencias se abordará y analizará con detalle, más adelante, en las consideraciones de la presente sentencia.

#### **IV. INTERVENCIONES**

##### **a) Fundación Karisma**

16. Para la fundación, el cargo de inconstitucionalidad debe prosperar, pues la norma acusada desconoce el derecho a la privacidad que “otorga los medios para que cada ciudadano ejerza otros derechos como el libre desarrollo de la personalidad y su intimidad, en condiciones de autonomía y dignidad”<sup>14</sup>. Esta idea la sustentó apelando a lo dicho por las Naciones Unidas en su Relatoría sobre el derecho a la privacidad, donde se destaca, además, que éste posibilita gozar de otros derechos.

17. Luego de citar los artículos 28 superior, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, concluyó que facultar a la Policía Nacional con el objeto de facilitarle el acceso “a información contenida en circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada para acciones de prevención, identificación o judicialización sin ningún requisito, autorización previa del titular o permiso de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones, que garantice el derecho fundamental a la intimidad de los titulares de la información privada, vulnera principios y derechos consagrados en el ordenamiento constitucional e internacional<sup>15</sup>.

18. Por lo anterior, solicitó declarar la exequibilidad condicionada de la norma “en el entendido de que el manejo y tratamiento de información, datos e imágenes a los cuales accede y usa la Policía Nacional a través de los sistemas de vigilancia y seguridad privada, deben observar los principios de legalidad,

---

<sup>12</sup> Esta ley reguló lo relacionado con el tratamiento de datos personales, señalando entre sus pilares los principios de: (i) legalidad en materia de tratamiento de datos; (ii) finalidad; (iii) libertad; (iv) veracidad; (v) de transparencia; (vi) acceso y circulación restringida; (vii) Principio de seguridad; y (viii) confidencialidad.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-602 de 2016. MP. Alejandro Linares Cantillo y C-1011 de 2008. MP. Jaime Córdoba Triviño. Además, se pronunció sobre la naturaleza de la información recopilada por los circuitos cerrados de televisión, teniendo como telón de fondo la jurisprudencia establecida en la sentencia T-114 de 2018. MP. Carlos Bernal Pulido. Con fundamento en la decisión mencionada concluyó que los sistemas de videovigilancia y seguridad privada registran diferentes tipos de datos, los cuales, según la naturaleza de la información captada por los circuitos cerrados de televisión, son susceptibles de diferentes tratamientos.

<sup>14</sup> Intervención de la Fundación Karisma.

<sup>15</sup> Desconoce, más concretamente, los artículos 15 de la Constitución Política, 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 los artículos 4, 5 y 6 de la Ley Estatutaria 1581 de 2012.

finalidad, libertad, transparencia, acceso y circulación restringida, seguridad, confidencialidad y caducidad. Estos principios se materializan a través del otorgamiento de la autorización por parte del titular para el tratamiento de datos personales o la existencia de una orden judicial o administrativa”<sup>16</sup>.

19. Puso de presente que en los pronunciamientos de la Corte Constitucional acerca de las cámaras de vigilancia y las restricciones a la intimidad se ha aplicado el juicio de proporcionalidad<sup>17</sup>. Igualmente, señaló que el artículo 48 de la Ley 2197 de 2022 no se ajusta a la Constitución, pues si bien la intervención en el derecho a la intimidad es razonable, no es proporcionada. Esto debido a que no diferencia el tipo de información tratada, desconoce la relación con el derecho al hábeas data y pasa por alto “que el derecho a la intimidad, en todos los espacios, mantiene una esfera de protección”<sup>18</sup>. En fin, la fundación insistió en que, al facultar a la Policía Nacional de manera indistinta, el artículo 48 desconoció el impacto que tiene el acceso a la información de cámaras de vigilancia<sup>19</sup>.

### **b) Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho**

20. La autoridad interviniente también solicitó declarar la exequibilidad condicionada de la norma acusada. En primer lugar, recordó que la Corte Constitucional se pronunció sobre el artículo 237 de la Ley 1801 de 2016 en la sentencia C-094 de 2020<sup>20</sup>. Citó algunos de los apartes de la sentencia, tanto como su parte resolutive y concluyó que tanto las imágenes como los sonidos y las conversaciones de las personas que quedan registrados en las cámaras de vigilancia u otros sistemas pueden calificarse, sin lugar a duda, de datos personales cuyo contenido debe sujetarse a los contenidos del derecho al hábeas data<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> Intervención de la Fundación Karisma.

<sup>17</sup> Corte Constitucional Sentencias T-768 de 2008. MP. Clara Inés Vargas Hernández; T-407 de 2012. MP. Mauricio González Cuervo; T-487 de 2017. MP. Alberto Rojas Ríos y T-114 de 2018. MP. Carlos Bernal Pulido.

<sup>18</sup> “Así pues, en este caso, aunque el acceso y uso de los sistemas de seguridad y vigilancia privada se sustenten en el fin de contrarrestar la delincuencia y aportar a la investigación y judicialización, la facultad amplia asignada a la Policía Nacional a través del artículo 48 es desproporcionada frente a la intimidad. Esto, toda vez que no establece ninguna garantía para la protección de la intimidad (información privada, semi privada y sensible), para ninguno de los espacios en los cuales se realizan las actividades por parte de la ciudadanía. En otras palabras, el artículo 48 autoriza a la Policía Nacional, de forma general y sin limitaciones, para acceder a información de diferente naturaleza, desconociendo que siempre se requiere algún tipo de garantía”.

<sup>19</sup> “La Fundación Karisma sostuvo sobre este extremo que, si las cámaras de vigilancia se asocian con personas determinadas, supone que el acceso que hace la Policía Nacional es un tratamiento de datos personales vinculados con la intimidad de los titulares”. Subrayó, que el artículo 48 no puede dar una facultad amplia sin señalar la garantía de protección reconocida por la Constitución y la Ley Estatutaria 1581 de 2012. Retomó la idea de que, pese a que la expectativa de privacidad puede variar dependiendo del lugar, siempre mantiene una esfera de protección. De lo contrario, se puede desconocer desproporcionadamente el derecho a la intimidad, ya que las cámaras a las que tendría acceso la Policía Nacional podrían encontrarse en diferentes espacios. De ahí que para proteger el derecho a la intimidad esta autoridad deba solicitar autorización u orden administrativa o judicial.

<sup>20</sup> MP. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>21</sup> En ese sentido advirtió que, quienes asumen la responsabilidad por el tratamiento de datos, están sujetos a respetar “el carácter lícito y leal de la recopilación y el tratamiento automatizado de los datos personales, las finalidades legítimas de la grabación y del registro, la limitación de la conservación de estas imágenes a un plazo estrictamente necesario, el carácter adecuado y no excesivo del sistema respecto a los objetivos que se persiguen, así como la pertinencia de los datos y la obligación de actualizarlos”. Igualmente, les está vedado no aplicar el tratamiento de datos personales. Por el contrario, deben garantizar “el derecho que tienen las personas a conocer la información sobre ellas almacenada y de exigir, en su caso, que las rectificaciones sean precisas”. De otra parte, citó la sentencia C-336 de 2007 para ilustrar la manera en la que se muestra la afectación de derechos fundamentales, como el derecho a la intimidad, en caso de que se acceda a información privada con el objeto de perseguir el delito por lo que debe en todo caso sujetarse a la autorización judicial previa.

21. Con fundamento en lo expuesto, y tras nombrar los artículos 15 y 250 superiores y la Ley Estatutaria de protección de datos personales, concluyó que para que la Policía Nacional acceda a información personal captada por medio de sistemas de seguridad y vigilancia –al margen del lugar en el que estas se encuentren localizadas–, resulta indispensable contar con autorización judicial previa cuando puedan verse afectados derechos fundamentales como el derecho a la intimidad. Con el fin de acceder a esta información deben cumplirse los principios relativos a la protección de datos previstos en el artículo 4º de la Ley Estatutaria 1581 de 2012.

22. En conclusión, solicitó a la Corte proferir una sentencia de exequibilidad condicionada “en relación con la norma acusada y respecto de los cargos señalados en la demanda”.

### **c) Intervención de la Universidad Externado de Colombia**

23. La intervención de la Universidad Externado de Colombia se encaminó a caracterizar la norma demandada, efectuar algunas distinciones relevantes y explicar el contexto en que se inserta la disposición, después de lo cual destacó cuatro razones para sostener la similitud existente entre los artículos 237 y 237B<sup>22</sup>. No obstante, luego de realizar un cuadro comparativo entre las dos normas, la universidad interviniente concluyó que el artículo 237 –declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-094 de 2020–, y el artículo 237 B demandado en el expediente de la referencia exhibían diferencias<sup>23</sup>.

24. La universidad interviniente afirmó que los derechos afectados, en un primer plano, son el de la intimidad y hábeas data<sup>24</sup>, por lo que el régimen

---

<sup>22</sup> Primera, porque las dos disposiciones (237 y 237B) parecen regular un mismo fenómeno (competencia de la Policía Nacional para acceder a sistema de vigilancia privados). // Segunda, porque para entender a cabalidad el objeto de estas dos disposiciones (...) varias preguntas resultan inevitables: ¿qué adiciona esta nueva disposición 237B? ¿Qué nuevos poderes confiere a la Policía Nacional si ya el acceso a este tipo de tecnologías y a la información que las mismas recogen estaba habilitado por la ley? ¿Se trata de una disposición redundante? ¿Es una disposición que incluso va más allá, ampliando la competencia de la Policía Nacional y creando nuevos deberes jurídicos en cabeza de particulares? // Tercera, porque sobre la primera disposición hay un pronunciamiento previo de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-094 de 2020, MP. Alejandro Linares Cantillo, que debe ser considerado y sus términos reconsiderados en la presente discusión. En especial, porque la Corte declaró la exequibilidad condicionada de la totalidad del artículo 237. // Cuarta, porque el cargo que finalmente admitió la Corte Constitucional contra la norma derivada del artículo 48, de la Ley 2197 de 2021 (el nuevo artículo 237B de la Ley 1801 de 2016) parece estar inspirado en el contenido normativo del artículo 237, en especial, en su parágrafo, que regula el deber de obtener autorización previa de “quien tenga la legitimidad para otorgarla” para poder enlazar los sistemas, y lograr así el acceso efectivo a la información por y en ellos recogida.

<sup>23</sup> a) El artículo 237B se limita a la tecnología de los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada y, en este sentido, regula el acceso a una tecnología más acotada que la prevista en el artículo 237, referido a “sistemas de video y medios tecnológicos, o los que hagan sus veces” (en este último caso, por ejemplo, pueden estar incluidos otras tecnología de videovigilancia, como las cámaras corporales o los drones) (una definición legal, a la par que una técnica, es indispensable aquí para precisar el alcance de los poderes concedidos a la Policía Nacional). // b) Es indistinta la titularidad de dicha tecnología. Es decir, es indiferente si la propiedad de esa tecnología es pública o privada. // c) Es también indistinta la ubicación-direccionamiento para la recogida de la información de dicha tecnología. Es indiferente si la información que puede recoger, y recoge, tiene lugar en espacios públicos, semipúblicos, abiertos al público, semiprivados o privados. // d) Es indiferente respecto del tipo de información capturada o recogida por parte de dichas tecnologías. Esta puede ser información personal o impersonal, y dentro de la información personal, es indistinto si se trata de información personal pública, semiprivada o privada. // e) Finalmente, no establece ninguna limitación específica para el acceso a la tecnología (al circuito cerrado de vigilancia y seguridad privada). Por lo que estamos frente a una competencia sin limitaciones. En tal caso, el propietario de los equipos (que puede ser, a su vez, el responsable o encargado del tratamiento de la información personal capturada por dicha tecnología) tendría, bajo tales términos, la sujeción, el deber jurídico, de permitir el acceso a dichos sistemas y a la referida información, con la simple solicitud de la Policía Nacional.

<sup>24</sup> Adicionalmente, advirtió sobre la existencia de problemas constitucionales derivados del artículo 237B por la ausencia de limitaciones para que la Policía Nacional interfiera en la esfera privada de los particulares. En su criterio, dicha intrusión irrestricta impacta la esfera privada en dos planos que deben considerarse de modo independiente en el momento de analizar

aplicable tendría que ser el del derecho a la intimidad “en concordancia con el régimen constitucional del derecho a la propiedad privada”. En el segundo plano, los derechos afectados serían el de hábeas data y el de la intimidad. Por ello, advirtió que era necesario tener en cuenta algunas particularidades en el momento de analizar la constitucionalidad del artículo 237B para evitar “que una aplicación mecánica o irreflexiva de los principios constitucionales del *hábeas data* termine siendo disfuncional”<sup>25</sup>.

25. Con relación al asunto en cuestión señaló que, en el marco constitucional, cualquier intervención en la esfera privada debe estar sujeta a la ley y contar con una justificación amplia que prevenga la posibilidad de actuaciones o espacios caracterizados por la arbitrariedad<sup>26</sup>. Según la universidad interviniente la disposición acusada no cumple esas exigencias, pues habilitó “a la Policía Nacional para realizar una especie de búsqueda selectiva en bases de datos (¿qué otra función se persigue con el “acceso” a estos sistemas sino es, como lo dice la propia disposición, “identificar y judicializar”?). Todo ello sin que se prevean las garantías que la legislación penal y la Jurisprudencia constitucional han establecido para esto, en especial, en la Sentencia C-336 de 2007, MP Jaime Córdoba Triviño”<sup>27</sup>.

26. A propósito de los requerimientos señalados, subrayó, en primer lugar, que no se contaba con un “control jurisdiccional a la actividad de policía con fines de “identificación y judicialización”<sup>28</sup> y destacó su importancia, dado que “esta actividad de policía se concreta en el acceso a información contenida en sistemas de información de carácter privado (primera injerencia en la esfera privada), que pueden tener la característica de información privada o semiprivada de terceros indeterminados (segunda injerencia en la esfera privada), y que por tanto, debería estar sometida a un control judicial, por lo menos, de carácter posterior”<sup>29</sup>.

---

la constitucionalidad de la norma. Primero, el acceso sin límites de la Policía Nacional a los circuitos de vigilancia y seguridad privada interfiere la esfera privada de sus propietarios, es decir, de los dueños de la tecnología, que pueden ser personas naturales o jurídicas. Estas personas tienen derecho a “no ser molestadas” y a “mantener su propiedad libre de injerencias”, y a que se respete su esfera privada. Segundo, el acceso irrestricto de la Policía Nacional a los circuitos cerrados impacta la esfera privada de las personas indeterminadas cuyos datos son objeto de tratamiento por el uso de esos circuitos. Vale decir que toda persona registrada por esos sistemas padece una intromisión indiscriminada.

<sup>25</sup> También observó que era preciso tomar nota de que no se trata de “bases de datos personales estructuradas como tales”, lo que hace imposible someterlas a “un tratamiento automatizado orientado al cruce y confirmación”. Como el formato es el propio de los videos o grabaciones, no sería factible solicitar “la ‘actualización o la rectificación’ de la información”. Teniendo en cuenta que se trata de material videográfico, a esto se le añade que “la legitimidad de la recolección de la información personal no depende del consentimiento libre y expreso del titular, porque “no depende del consentimiento libre y expreso del titular”. Por eso la universidad subrayó que la Corte Constitucional ha sido clara en que el legislador debería ser especialmente cuidadoso “al regular los derechos y deberes de los actores relevantes en el contexto del despliegue de este tipo de sistemas”. Como no hay una regulación específica que permita mitigar los riesgos para la libertad que implica el uso de estas tecnologías, resulta evidente que no se cuenta con criterios claros y precisos que fijen “el alcance de las competencias de los poderes públicos con vocación de injerir en la esfera privada de las personas”.

<sup>26</sup> La universidad interviniente consideró que la Corte debería prevenir estas situaciones, tomando como referencia que los pronunciamientos jurisprudenciales han señalado la necesidad de que cualquiera que intervenga en el derecho de hábeas data respete los principios constitucionales y los términos previstos en la Ley 1581 de 2012 estatutaria de protección de datos personales.

<sup>27</sup> Insistió en que no se cumple la doble garantía requerida por la jurisprudencia constitucional: “la reserva de ley (toda ley que restrinja, interfiera, o incida en el ámbito de protección de un derecho fundamental debe ser clara y precisa) y la de reserva de jurisdicción (toda posible afectación a los derechos fundamentales debe contar con una garantía jurisdiccional ad hoc)”.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.



27. En segundo lugar, que el artículo 237B no previó limitación alguna a la facultad otorgada a la Policía Nacional. En esa línea, no calificó “el titular de la tecnología”, puesto que autoriza el acceso tanto “a circuitos cerrados de seguridad públicos, como privados” y tampoco calificó “el lugar desde el que se recoge la información (espacios públicos, semiprivados, privados, abiertos al público, etc.). Menos aún, “el tipo de información que puede ser accedida (pública, semiprivada, privada)”.

28. Además, frente a la hipótesis de la información privada, agregó que la norma no especificó como límite “la autorización, el ejercicio de la libertad, de quien tenga la ‘legitimidad para otorgar’ el acceso”<sup>30</sup>. Finalmente, concluyó que “si la Corte Constitucional no encontraba mérito para declarar la exequibilidad total del artículo 237B, la decisión se circunscriba de forma clara, precisa y sobre todo explícita, al cargo único de esta demanda”<sup>31</sup>.

#### **d) Intervención de la Universidad Libre**

29. La Universidad Libre sostuvo que la norma acusada pasó por alto que el acceso de la Policía Nacional a la información que captan los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada “debe sujetarse a la autorización previa por parte de quien tenga la legitimidad para otorgarla”<sup>32</sup>. También puso de presente la necesidad de distinguir entre diversas clases de información.

30. La universidad interviniente solicitó a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad condicionada del artículo 48 de la Ley 2197 de 2022. Añadió que, en línea con la prohibición prevista en el artículo 7° de la Ley 1581 de 2012, relativa al tratamiento de datos personales de los niños, niñas y adolescentes, –norma que también proscribió el tratamiento de información privada, semiprivada y semipública–, debía establecerse que solo se podría autorizar “el acceso a los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada para acciones de prevención, identificación y judicialización, siempre y cuando éstos sean de naturaleza pública, y sean autorizados mediante una orden emitida por una autoridad judicial, prohibiendo que una autoridad administrativa pueda otorgar la autorización para acceder a la información privada, semiprivada, o semipública sin el consentimiento del titular de la misma”<sup>33</sup>.

31. Para establecer qué naturaleza tiene la información captada por circuitos cerrados de televisión, la universidad consideró indispensable tomar nota del lugar en el que se ubican las cámaras de vigilancia<sup>34</sup>. Advirtió que es necesario

---

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Intervención de la Universidad Libre.

<sup>33</sup> A partir de la distinción entre varias clases de información, la universidad sostuvo que dependiendo de la clase de información de la que se trate, el acceso a esta “exige un tratamiento y una autorización previa distinta. Así, tratándose de información privada, semiprivada y semipública siempre se necesitará del consentimiento del titular y de orden emitida por una autoridad judicial para acceder a la misma”. En el caso de la información pública, la universidad interviniente indicó que la autoridad judicial podría acceder a ella siempre y cuando se “emita la orden, aún sin el consentimiento del particular para acciones de prevención, identificación o judicialización”.

<sup>34</sup> Respecto de aquellas situadas en lugares privados, verbigracia, una residencia o en establecimientos privados abiertos al público, sostuvo que la información que captan esas cámaras es privada, pues es la que se registra a partir de los movimientos de las personas que frecuentan tales lugares. Así, debido “a la frecuencia de la grabación y lo importante que es el sitio para las personas, los videos son reservados”. Mientras tanto, “los dispositivos de seguridad instalados en establecimientos y/o instituciones públicas no tienen carácter reservado”.

estudiar cada caso, pues si cámaras de seguridad se instalan por orden legal y/o judicial dentro de una residencia, entonces, afirmó, “no se puede considerar que las imágenes que capten dichos equipos sean de carácter privado, toda vez que, la utilización de dicho material estaría destinada a fines completamente diferentes a los personales”<sup>35</sup>.

32. La universidad interviniente resaltó la importancia de limitar el acceso a las videograbaciones si esta se clasifica en privada, semiprivada y semipública y supeditar su acceso a previa autorización de autoridad judicial, ello con el propósito de “evitar el control social y el riesgo de quebrantar los pilares fundamentales del Estado social de derecho”<sup>36</sup>. En su criterio, posibilitar que las autoridades administrativas autoricen el “acceso a la información semiprivada y semipública sin el consentimiento del titular, configura una sociedad del riesgo y del miedo y es sumamente contraproducente por su carácter nugatorio del derecho a la intimidad”<sup>37</sup>.

33. Con el fin de ilustrar estos peligros trajo a colación que este tipo de autorizaciones normativas abría la puerta para que una sociedad en la que, “por ejemplo, quienes pretenden defender un derecho como la protesta, pued[a]n ser identificados, reseñados y rastreados por las cámaras, para luego ser perseguidos por gobernantes sin escrúpulos, que anteponen las razones de seguridad, por encima de las razones de Estado”<sup>38</sup>.

34. Sobre este extremo, formuló una alerta en relación con lo que la doctrina ha denominado “sociedad panóptica”<sup>39</sup> y solicitó tomar en cuenta el riesgo que se corre cuando se permite a las autoridades administrativas “autorizar el acceso a los datos sensibles de las personas que se encuentran en los circuitos cerrados de seguridad y vigilancia en espacios privados, semiprivados, y semipúblicos”<sup>40</sup>. Subrayó que esto se traducía en “un as bajo la manga para ejercer la persecución política, moral, social de todos aquellos que piensan u opinan en contra del sistema, al mejor estilo del gran hermano de George Orwell en 1984”. Finalmente, la universidad interviniente solicitó a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de la disposición demandada<sup>41</sup>.

---

<sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-114 de 2018. MP. Carlos Bernal Pulido. También indicó que, en relación con este aspecto, la Corte Constitucional ha sido clara en afirmar que la clasificación de los datos personales tiene un sentido práctico fundamental, pues, en rigor, constituye un criterio sumamente relevante para definir los límites a su divulgación y para tener certeza sobre su estándar de protección. Así las cosas, el sujeto u entidad que tiene a su cargo la administración de los datos debe valerse de tales elementos para el correcto tratamiento de la información y para la debida aplicación de los principios que gobiernan la administración de los datos personales, ya que la garantía efectiva del derecho fundamental al hábeas data está asociada al cumplimiento de estos últimos. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-139 de 2021. MP. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

<sup>36</sup> Intervención de la Universidad Libre.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Al respecto sostuvo: “Enrique Dans nos alerta sobre un excesivo control social, el control que, de hecho, tal como se ve en el ejercicio de algunos de derechos, es llevado a cabo de manera inescrupulosa por los gobernantes de turno quienes, en reiteradas ocasiones, han ejercido un control sin límites”.

<sup>40</sup> Intervención de la Universidad Libre.

<sup>41</sup> Con base en lo expuesto en el cargo único se solicitó “declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del art. 48 de la Ley 2197 de 2022, por la OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA en la que incurrió el legislador al expedir esta norma, sin tener en cuenta los límites y requisitos previstos por el art. 15 de la Carta Política, el art. 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el art. 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el art. 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y las demás normas constitucionales y legales analizadas. // Sin embargo, a diferencia del actor de la demanda, se solicita como condicionamiento para la exequibilidad de la norma demandada, prohibir que las autoridades administrativas puedan autorizar el tratamiento de la información privada, semiprivada y semipública de las personas que repose, se administre o almacene en sistemas de videograbación y videovigilancia. De esta forma, los jueces son las únicas autoridades que pueden autorizar el acceso a los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada, con

## V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

35. La señora Procuradora se refirió, en primer lugar, a que el acceso a videos que queden registrados en los circuitos cerrados de seguridad y vigilancia se encuentra supeditada a una orden proferida por la autoridad competente o a que el administrador autorice su consulta, según lo dispuso la ley de protección de datos<sup>42</sup>. Sobre este extremo sostuvo que, acorde con pronunciamientos jurisprudenciales<sup>43</sup>, debía “valorarse el lugar de instalación de los equipos de filmación”<sup>44</sup>. En relación con este aspecto, recordó que en la sentencia C-602 de 2016<sup>45</sup>, la Corte reconoció distintos tipos de autorización, dependiendo de la naturaleza de la información<sup>46</sup>. Resaltó que, en atención a la necesidad de proteger el derecho fundamental a la intimidad, podía restringirse el acceso a los videos de los sistemas cerrados de vigilancia y seguridad privada supeditándolo, “en algunos casos, a autorización administrativa o judicial previa”<sup>47</sup>.

36. Para la señora Procuradora esto depende tanto de la ubicación de las cámaras, como de la información que estas estén en capacidad de captar. Señaló, sin embargo, que podía prescindirse de esta autorización, “en casos de flagrancia o imperiosa necesidad, sin perjuicio del control jurisdiccional posterior correspondiente”. Con fundamento en lo señalado, encontró que la demanda de la referencia se encontraba llamada a prosperar, toda vez que concurrían “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 demandante”<sup>48</sup>.

---

fines de prevención, identificación y judicialización y, siempre que se cuente con la autorización por parte del titular. Si se trata de información pública bastará que el juez emita la orden, aunque el titular no otorgue su consentimiento.

<sup>42</sup> Sostuvo que estos sistemas se caracterizan por ser “un conjunto de componentes directamente entrelazados que crean un circuito de imágenes”, esto es, “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 restricciones”. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-114 de 2018. MP. Carlos Bernal Pulido.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Recordó que en el fallo citado se presentó como ejemplo 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”.

<sup>45</sup> MP. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>46</sup> Bajo esa perspectiva distinguió entre i) información reservada, esto es, la que “no puede siquiera ser obtenida ni ofrecida por autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-602 de 2016. MP. Alejandro Linares Cantillo); ii) información privada, vale decir aquella que, “salvo autorización de su titular ‘solo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones’” (“En el artículo 3° de la Ley 1266 de 2008 se define “dato privado” como aquel ‘que por su naturaleza íntima o reservada solo es relevante para el titular’”); iii) información semiprivada, a saber, aquella que puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa en cumplimiento de sus funciones, excepto cuando su titular o su administrador hayan establecido lo contrario (“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’) e iv) información pública o aquella que “‘puede ser obtenida’ por requerimiento de autoridad en cumplimiento de sus funciones y debe ser ‘ofrecida sin reserva alguna’ por su administrador”. (“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 sometidas a reserva y los relativos al estado civil de las personas’”).

<sup>47</sup> Intervención de la Procuraduría General de la Nación expediente digital.

<sup>48</sup> Con el objeto de sustentar su aserto, se pronunció, primero, sobre la omisión legislativa relativa, luego de lo cual concluyó que en el presente asunto se cumplieron las condiciones exigidas por la jurisprudencia para formular un cargo por omisión

37. En criterio del Ministerio Público no resulta claro que, so pretexto de “velar por la seguridad ciudadana”, la Policía Nacional pueda acceder a circuitos cerrados de seguridad y vigilancia privada, sin que, previamente, solicite la autorización respectiva, toda vez que, dada su ubicación, estos circuitos están en condición de “captar imágenes relacionadas con información semiprivada, privada o reservada, debido a la posibilidad de afectar gravemente la intimidad de las personas”<sup>49</sup>.

38. Por los motivos expuestos y resaltando el alcance jurisprudencial dado al derecho a la intimidad, la Vista Fiscal solicitó a la Corte Constitucional declarar exequible la disposición acusada “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”<sup>50</sup>.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **1. Competencia**

39. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5° de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda formulada en contra del 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”.

### **2. Presentación del caso**

40. Según el accionante, el Legislador al expedir la norma acusada –que regula el acceso a circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada por parte de la Policía Nacional para acciones de prevención, identificación o judicialización–, pasó por alto que, tratándose de información privada que, como tal, recae en el ámbito de la intimidad de las personas, la puesta a disposición de esta información debe estar precedida necesariamente de la autorización previa por parte de quien tenga la legitimidad para otorgarla. En ese sentido, consideró que el Legislador incurrió en una omisión legislativa relativa contraria al derecho a la intimidad consignado en la Constitución y que también desconoció los pactos internacionales sobre derechos humanos que garantizan este derecho.

---

legislativa relativa y que esta se configuró efectivamente, pues la lectura de la norma no hace factible constatar “que el Congreso de la República haya justificado, de forma clara y precisa, la determinación de no incluir controles al ejercicio de dicha facultad”.

<sup>49</sup> Ibid. En la intervención se citaron las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: T-407 de 2012. MP. Mauricio González Cuervo y C-094 de 2020. MP. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>50</sup> Intervención de la Procuraduría General de la Nación expediente digital.

41. La mayoría de las intervenciones y la Vista Fiscal estuvieron de acuerdo en que en el asunto de la referencia se presentaba una omisión legislativa relativa y sugirieron a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de la norma acusada, si bien no coincidieron en el sentido de si la autorización para acceder a los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada la debía dar únicamente el titular de la información previa autorización judicial o también la autoridad administrativa. La Universidad Externado de Colombia propuso declarar inexecutable la norma o, en su defecto, su exequibilidad condicionada ateniéndose estrictamente al cargo analizado.

42. Antes de plantear el problema jurídico y la metodología para resolverlo, procederá la Sala a pronunciarse sobre el contexto normativo en el que se inserta la norma acusada y se referirá, igualmente, a su sentido y alcance.

### **3. Contexto normativo en el que se inserta el artículo 48 de la Ley 2197 de 2022. Sentido y alcance de la disposición.**

43. La Ley 2197 de 2022 forma parte del conjunto normativo que integra la Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana<sup>51</sup>. Su artículo 48 –demandado en el expediente de la referencia–, tuvo por objeto añadir el artículo 237B<sup>52</sup> a ese sistema y se encuentra precedido del artículo 237 que regula, a su turno, lo concerniente a la integración de circuitos de vigilancia<sup>53</sup>. En alguna de las intervenciones se advirtió la necesidad de tomar en cuenta la diferencia entre el artículo 237 y el artículo 237B, con el propósito de fijar los alcances de la norma acusada y formular el problema jurídico a resolver<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> El proyecto de ley número 393 de 2021 Cámara – 266 de 2021 Senado “por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones” fue de iniciativa gubernamental. Según la exposición de motivos el objetivo del proyecto consistió en “(...) la protección de los derechos –algunos de ellos fundamentales– de la ciudadanía que se ve afectada por las conductas sobre las cuales impactan las acciones y actividades sobre las cuales recae la regulación que ahora se modifica, de manera que sea posible hacer frente a los nuevos retos en materia de seguridad que enfrentan la institucionalidad y la ciudadanía, en un ámbito garantista y de pleno respeto a los valores democráticos sobre los que están instituidos el Estado Colombiano”. Su articulado se enfocó en fortalecer la seguridad ciudadana, por medio de la inclusión de reformas al Código Penal y de Procedimiento Penal, al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, al Código de Extinción de Dominio, Regulación de armas, elementos y dispositivos menos letales, sostenibilidad del Registro Nacional de identificación Balística y de otras disposiciones”. Con este proyecto se buscó “modificar la ley 599 de 2000 que es el Código Penal Colombiano, la ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal, la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la Ley 418 de 1997 que consagra instrumentos para la búsqueda de la convivencia, eficacia de la justicia y otras disposiciones y la ley 1708 de 2014 o Código de Extinción de Dominio”. Como lo advirtió la intervención de la Procuradora General de la Nación en nota a pie de página (Cfr. intervención de la Procuraduría General de la Nación en el expediente digital) en el informe de ponencia no se encontraba la disposición demandada (Gaceta 1725 de 2021) que fue incorporada “en las sesiones conjuntas de las comisiones permanentes de Senado y Cámara y aparece como artículo nuevo en el informe de ponencia para segundo debate en la Gaceta del Congreso 1890 de 2021.

<sup>52</sup> “**ARTÍCULO 237B. ACCESO A CIRCUITOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA.** <Artículo adicionado por el artículo 48 de la Ley 2197 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> // La Policía Nacional podrá acceder a los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada, para acciones de prevención, identificación o judicialización”.

<sup>53</sup> “**ARTÍCULO 237. INTEGRACIÓN DE SISTEMAS DE VIGILANCIA.** <Artículo CONDICIONALMENTE executable> La información, imágenes, y datos de cualquier índole captados y/o almacenados por los sistemas de video o los medios tecnológicos que estén ubicados en el espacio público, o en lugares abiertos al público, serán considerados como públicos y de libre acceso, salvo que se trate de información amparada por reserva legal. // Los sistemas de video y medios tecnológicos, o los que hagan sus veces, de propiedad privada o 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. // **PARÁGRAFO.** En tratándose de sistemas instalados en áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público, se requerirá para el enlace a que hace referencia el presente artículo, la autorización previa por parte de quien tenga la legitimidad para otorgarla”.

<sup>54</sup> Cfr. Intervención de la Universidad Externado de Colombia en el expediente digital.

44. Una lectura atenta del artículo 237 permite establecer que las dos normas regulan aspectos diferentes. Mientras el artículo 237 se refirió a la **integración de sistemas de vigilancia** –se destaca– y puso un acento especial en la ubicación de los sistemas de video y medios tecnológicos o similares, esto es, aludió, específicamente, a aquellos localizados en áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan al público –con independencia de si son de propiedad privada o pública–, el artículo 237B se pronunció sobre los **circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada**. –se destaca–.

45. Así, el artículo 237 dejó claro que tratándose de información, imágenes y datos de cualquier índole captados y/o almacenados en los sistemas de video o medios tecnológicos situados como se describió en el numeral (55), serían catalogados como **públicos y de libre acceso, salvo que se trate de información amparada por la reserva legal** –se destaca–.

46. El inciso segundo del artículo 237 dispuso, asimismo, que los sistemas referidos se enlazarán de manera temporal a la red que, para ese fin, disponga la Policía Nacional, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional. Lo anterior, exceptuando los sistemas destinados a la Defensa y Seguridad Nacional. También dispuso que, **tratándose de sistemas de video y medios tecnológicos o similares instalados en áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público, requerirán autorización previa por parte de quien tenga la legitimidad para otorgarla** –se destaca–.

47. Pese a los aspectos en común que presentan los artículos 237 y 237B, también es factible constatar elementos que denotan sus diferencias, como se verá a continuación.

48. En el supuesto previsto por el artículo 237B se faculta a la Policía Nacional para acceder a la información registrada o almacenada en circuitos cerrados de seguridad y vigilancia privada con unos propósitos, a saber, para acciones de prevención, identificación o judicialización. En ese sentido, la atribución concedida a la Policía Nacional en relación con información captada por tales circuitos tiene mayores alcances, pues la posibilidad de acceder a ella por parte de la Policía Nacional no se sujeta a ningún condicionamiento o restricción.

49. A lo anterior se suma que se trata de tipos de tecnología diferentes<sup>55</sup>. En el artículo 237 se hace referencia a “sistemas de video y medios tecnológicos, o los que hagan sus veces”, mientras que en el artículo 237B se alude a “circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada”. En el caso del artículo 237 la titularidad de los equipos puede ser pública o privada, pero su ubicación debe ser pública –y de ser privada– debe trascender a lo público. En el 237B se trata de circuitos de vigilancia y seguridad privada, esto es, cuyas propietarias son personas naturales o jurídicas y no el Estado.

---

<sup>55</sup> Cfr. Intervención de la Universidad Externado de Colombia.

50. Además, si bien las dos normas le atribuyen facultades a la Policía Nacional, –en el artículo 237 “enlazar” los sistemas de video y medios tecnológicos, o los que hagan sus veces, de propiedad privada o pública de manera permanente o temporal a la red que para tal efecto esa autoridad disponga– y en el artículo 237B –“acceder” a circuitos cerrados de seguridad y vigilancia privada para acciones de prevención, identificación o judicialización–, es claro que en el primer caso se enfatizó el carácter público de la ubicación del sistema o la trascendencia pública de la ubicación privada, mientras que, en el segundo, se trata exclusivamente de circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada sin mayor determinación o precisión.

51. El artículo 237 establece ciertas restricciones que no se encuentran de ninguna manera previstas en el artículo 237B. Así, en su inciso primero el artículo 237 se abstuvo de calificar como pública y de libre acceso, “la información amparada por reserva legal”. En el inciso segundo también hizo una salvedad, esta vez, referente a los sistemas de video y medios tecnológicos –o los que hagan sus veces– que estén “destinados para la Defensa y Seguridad Nacional”. Estos últimos, así se encuentren instalados “en espacio público, áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público”, no se enlazarán “de manera permanente o, temporal, a la red que para tal efecto disponga la Policía Nacional”. Adicionalmente, el referido enlace se sujetó a la “reglamentación que para tal efecto disponga el Gobierno Nacional”.

52. Finalmente, el párrafo del artículo 237 también incluyó un condicionamiento, a saber, que para el enlace aludido **se requiere autorización previa por parte de quien tiene legitimidad para otorgarla cuando se trate “de sistemas instalados en áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público”** –se destaca–. Mientras tanto, el artículo 237B se redujo a afirmar que “[l]a Policía Nacional podrá acceder a los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada, para acciones de prevención, identificación o judicialización”, sin imponer una condición o exigencia adicional.

53. Por otro lado, es importante advertir que la disposición contemplada en el artículo 237 fue objeto de demanda de inconstitucionalidad y la Corte resolvió declarar la exequibilidad condicionada de la norma, mediante la sentencia C-094 de 2020<sup>56</sup>. En aquella ocasión la Sala hizo un conjunto de precisiones.

---

<sup>56</sup> MP. Alejandro Linares Cantillo. En aquella ocasión la Corte se pronunció sobre los cargos presentados **1)** contra el artículo 32 de la Ley 1801 de 2016 en tanto esta norma presuntamente habría desconocido el artículo 15 de la C.P., pues habría dejado de lado que en los espacios públicos también se debe respetar el derecho fundamental a la intimidad; **2)** contra el párrafo 2º de la referida ley por la presunta vulneración de los artículos 15, 16, 20 y 38 de la C.P., toda vez que instalar cámaras de vigilancia resultaría violatorio de dichos derechos al ser el transporte público un espacio semipúblico y al ser una medida no proporcional e innecesaria para prevenir delitos; **3)** contra el primer inciso del artículo 237 del Código de Policía por la presunta violación del artículo 15, al desconocer “al establecer el libre acceso a información, imágenes, y datos de cualquier índole captados y/o almacenados por los sistemas de video o los medios tecnológicos que estén ubicados en el espacio público, o en lugares abiertos al público” y **4)** contra el segundo inciso del artículo 237 del Código de Policía por la violación de los artículos 15, 16, 20, 37 y 38 de la C. P. que permite enlazar los sistemas de video y medios tecnológicos públicos y privados. La demanda precisó que, considerando que las cámaras de televisión de circuito cerrado son en sí mismas constitucionalmente problemáticas, el enlace permitido en la norma acusada comportaba la infracción de estos derechos, sin reparar en que la medida resulta innecesaria y desproporcionada.

54. En primer lugar, destacó que **“la naturaleza de la información captada por las cámaras no depende del lugar en el que estas son instaladas”** –se destaca–. Por eso, consideró problemática la redacción de la disposición contemplada en el artículo 237, pues recordó que, **al margen de su ubicación, la Constitución prohibía, en general, la existencia de sistemas de vigilancia cuyo propósito o consecuencia fuera la de quebrantar el derecho a la intimidad, desconocer el derecho al hábeas data o impedir el ejercicio de las libertades constitucionalmente protegidas** –se destaca–.

55. La sentencia aplicó la metodología de la armonización concreta y, en ese sentido, fijó el alcance del artículo 237 a la luz del régimen constitucional y legal de protección de datos personales, por una parte, y de las reglas fijadas por la jurisprudencia en relación con distintos tipos de información, por la otra. Encontró que la medida analizada buscaba cumplir una finalidad legítima, esto es, hacer prevalecer el interés general y garantizar el orden público. Sin embargo, reconoció que materializar ese objetivo generaba tensiones.

56. Por eso, en la parte resolutive de la sentencia decidió 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 al público, deberán 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”.

57. A propósito de esa decisión, la Corte aclaró que la tarea de captar o almacenar información, datos o imágenes de que trata el artículo 237 debía ceñirse íntegramente a los principios previstos en la Ley 1581 de 2012. En particular, debía establecerse un término para la conservación de la información, fijarse qué obligaciones se derivan en relación con su tratamiento y, al paso, definir entre qué personas puede circular.

58. Adicionalmente, consideró que resultaba preciso especificar los términos en los que tendría lugar el tratamiento de la información, de modo que no vulnera el derecho al hábeas data. En ese sentido, subrayó que el uso de esa información debía cumplir con los principios y garantías adscritos al derecho de hábeas data previsto en el artículo 15 superior y a los principios a los que se refirió la Corporación en la sentencia C-1011 de 2008<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> MP. Jaime Córdoba Triviño. En esta sentencia la Corte Constitucional “realizó la revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 27/06 Senado – 221/07 Cámara (Acum. 05/06 Senado) “por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones”



59. Ahora bien, de lo dicho en precedencia resulta claro que los artículos 237 y 237B son normas que regulan supuestos de hecho diferentes, aluden a diversas tecnologías y tienen distintos alcances.

60. Al respecto, es importante insistir en que el artículo 237B se refiere a un tipo de tecnología específico, a saber, los **circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada** lo que excluye otras tecnologías de vigilancia tales como las cámaras corporales, drones o cámaras que no operen en circuito cerrado –se destaca–. Cabe anotar, asimismo, que el artículo 237B no distingue varios aspectos, como sí lo hace el artículo 237. Primero, los espacios para la ubicación de las cámaras. Segundo, la clase de información a la que se puede acceder. Tercero, mientras el artículo 237 prevé un conjunto de restricciones, el artículo 237B faculta a la Policía Nacional **de manera incondicionada e irrestricta** –se destaca–. Estos aspectos ponen de presente que la habilitación contemplada en el artículo 237B es diferente y, sin duda, más amplia que la prevista en el artículo 237.

61. En fin, el artículo 48 de la Ley 2197 de 2022 –que adicionó el artículo 237B a la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana)– otorgó a la Policía Nacional la facultad de realizar el tratamiento de datos personales en dos modalidades. Primero, en el “acceso” a los datos registrados en circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada. Segundo, en el “uso” de estos datos para unos determinados objetivos, a saber, de prevención, identificación o judicialización.

62. El accionante consideró en su escrito de demanda que como la facultad atribuida por la norma acusada a la Policía Nacional no se condicionó ni se sujetó a restricción alguna, el Legislador habría incurrido en una omisión legislativa relativa que, en su criterio, desconocería el derecho fundamental a la intimidad, especialmente protegido en el plano interno<sup>58</sup> e internacional<sup>59</sup>, así como la Ley Estatutaria 1581 de 2012 “por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”<sup>60</sup>. El actor se refirió concretamente el artículo 4º de la mencionada ley estatutaria<sup>61</sup> y a la sentencia C-602 de 2016<sup>62</sup> para fundamentar la acción constitucional.

63. Con base en la demanda formulada, a continuación, la Sala indagará si el actor cumplió con la carga argumentativa exigida cuando se formula una omisión legislativa relativa. Previo a responder este interrogante, la Corte reiterará su jurisprudencia sobre este tema.

---

<sup>58</sup> Artículo 15 de la Carta Política.

<sup>59</sup> Artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>60</sup> Más concretamente, los artículos 4º, 5º y 6º de la Ley Estatutaria 1581 de 2012. Esta última norma forma parte del bloque de constitucionalidad.

<sup>61</sup> Esta disposición establece que “los datos personales no podrán ser obtenidos o divulgados sin previa autorización, o en ausencia de mandato legal o judicial que releve el consentimiento”.

<sup>62</sup> MP. Alejandro Linares Cantillo. En la sentencia referida la Corporación puso de presente que “el acceso a la información privada ‘sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones’”.

#### 4. Cuestión previa: del cargo por omisión legislativa relativa: ¿cumplió el accionante con las exigencias previstas por la jurisprudencia constitucional para alegarlo?

##### a) Reiteración de jurisprudencia

64. Esta Corporación ha insistido en que el legislador desconoce la Constitución por omisión cuando se echa de menos “una regulación normativa de materias sobre las cuales tiene una específica y concreta obligación de hacer, determinada por el constituyente<sup>63</sup>. De este modo y, de manera excepcional, el silencio del legislador puede ser objeto de control jurisdiccional por medio de la acción pública de inconstitucionalidad en la que se alegue una omisión legislativa de carácter relativo<sup>64</sup>. Con todo, debe anotarse que, invariablemente, la Corte ha reiterado su incompetencia para pronunciarse sobre omisiones legislativas absolutas<sup>65</sup>.

65. La jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera constante que se está ante una omisión legislativa relativa cuando el legislador regula o construye una institución, pero omite una “condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella”<sup>66</sup>.

66. Teniendo en cuenta que las omisiones pueden ocurrir de diferentes maneras, la jurisprudencia las ha descrito así: **a)** “cuando expide una ley que, si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros”<sup>67</sup>; **b)** “cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás”<sup>68</sup>; y **c)** “cuando al regular una institución **omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución**”<sup>69</sup> –se destaca–.

67. En todo caso, tras admitir la posibilidad excepcional del desconocimiento de la Carta Política por omisiones legislativas relativas<sup>70</sup>, la jurisprudencia

---

<sup>63</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-767 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y C-122 de 2020. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>64</sup> La Corte ha precisado que puede darse el caso en el que, al momento de configurar un texto legal, el Congreso omite incluir condiciones o elementos esenciales para la debida protección de determinados derechos fundamentales, tales como el debido proceso o el libre desarrollo de la personalidad. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-329 de 2019. MP. Carlos Bernal Pulido, en la que se reitera las sentencias C-351 de 2013. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y C-470 de 1997. MP. Alejandro Martínez Caballero. En otras palabras, la omisión legislativa relativa tiene lugar cuando al regular una materia en específico el legislador guarda silencio o no incluye una determinada previsión normativa que resulta indispensable para que el texto de rango legal sea compatible con la Constitución. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2021. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>65</sup> Ibid. Ver, asimismo, Corte Constitucional. Sentencia C- 041 de 2002 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>66</sup> V.gr., si al regular un procedimiento, se pretermite el derecho de defensa”. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-122 de 2020. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-767 de 2014 MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y C-543 de 1996 MP. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>67</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-767 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y C-122 de 2020. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> La Corte ha reiterado en su jurisprudencia los requisitos para que se configure la omisión legislativa relativa así: “[e]l primero, que la omisión se le atribuya a una norma específica y concreta, pues una censura general sobre la inactividad del Legislador cuestionaría una omisión legislativa absoluta y no existiría objeto de control. El segundo, que la norma excluya de sus efectos casos que debía incluir por ser asimilables a los que sí reguló, u omite un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, resulta imperativo. El tercero, que la omisión demandada sea injustificada o carezca del principio de razón suficiente. El cuarto, que la omisión cuestionada genere un trato desigual e injustificado para los sujetos excluidos. El quinto, que la omisión sea la consecuencia del incumplimiento de un deber impuesto por la Carta Política al Legislador”. Cfr. Corte

constitucional ha puesto énfasis en que el cargo por este concepto debe cumplir con exigencias que se han ido decantando con el paso del tiempo y que se circunscriben, entre otras, a las siguientes<sup>71</sup>:

(i) Que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo, y que ‘(a) excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos equivalentes o asimilables o, en su defecto, (b) que no incluya determinado elemento o ingrediente normativo’.

(ii) Que exista un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al Congreso de la República que resulta omitido, ‘por (a) los casos excluidos o (b) por la no inclusión del elemento o ingrediente normativo del que carece la norma’. Esto, por cuanto sólo se configura una omisión legislativa relativa cuando el legislador incumple una concreta ‘obligación de hacer’ prevista en la Constitución;

(iii) Que la exclusión tácita o expresa de los casos o ingredientes carezca de una razón suficiente, lo cual implica verificar sí ‘el hecho de omitir algún elemento al momento de proferir la norma no hizo parte de un ejercicio caprichoso del legislador, sino, por el contrario, estuvo fundado en causas claras y precisas que lo llevaron a considerar la necesidad de obviar el aspecto que se echa de menos por los demandantes’; y,

(iv) Que la falta de justificación y objetividad de la exclusión genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma.

Esta última exigencia es aplicable sólo en aquellos casos en los que se afecte el principio de igualdad, es decir, “cuando la norma incompleta se evidencia discriminatoria al no contemplar todas las situaciones idénticas a la regulada, o, dicho en otras palabras, cuando no se extiende un determinado régimen legal a una hipótesis material semejante a la que termina por ser única beneficiaria de este”<sup>72</sup>.

En este sentido, la Sala ha advertido que, con el propósito de constatar la concurrencia de la última exigencia, es necesario verificar la razonabilidad de

---

Constitucional. Sentencias C-122 de 2020. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-188 de 2019 MP. Antonio José Lizarazo Ocampo; C-306 de 2019 MP. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-005 de 2017 MP. Luis Ernesto Vargas Silva, C-017 de 2015 Jorge Iván Palacio Palacio. La primera variación en relación con estas exigencias se relacionó con el objeto sobre el que recae la censura y la distinción injustificada que genera la omisión. Este énfasis se concretó a través de la exigencia de los siguientes elementos adicionales: a) que la omisión aflore a primera vista de la norma propuesta, y b) que se descarte que la disposición acusada en realidad corresponde a una norma completa, que regula una situación diferente a la que se aduce injustificadamente excluida. Esta variación se puede ver en las Sentencias C-371 de 2004 MP. Jaime Córdoba Triviño, C-800 de 2005 MP. Alfredo Beltrán Sierra, C-100 de 2011 María Victoria Calle Correa, C-833 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa; C-291 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-010 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. La Sentencia C-352 de 2017. MP. Alejandro Linares Cantillo señaló la necesidad de identificar, de forma preliminar, el mandato específico derivado de la Carta Política que fue desconocido por el Legislador cuando dejó de incluir el grupo de sujetos, circunstancias o ingredientes en la regulación acusada. Este ingrediente es un presupuesto para evaluar la exclusión o indefinición cuestionada. En efecto, la Sala Plena señaló que la verificación del mandato constitucional inobservado precede al examen de la justificación de la actuación del Legislador que se consideró incompleta.

<sup>71</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-111 de 2022. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-075 de 2021. MP. Jorge Enrique Ibáñez Najar; C-329 de 2019. MP. Carlos Bernal Pulido y C-083 de 2018. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez. La Corte ha sido reiterativa en establecer que los cargos por omisión legislativa relativa deben identificar de forma clara que el Legislador tenía un deber asignado por el Constituyente de regular determinado aspecto y aquel lo incumplió. Es decir, el actor debe demostrar que hay un asunto que el Congreso debió regular y dejó de hacerlo. De igual forma, el elemento acusado como omitido por el demandante no debe estar incluido en otra disposición ajena a la demandada. Por el contrario, los reproches por vulneración del derecho a la igualdad están dirigidos a demostrar que la regulación de un asunto crea situaciones o consecuencias: (i) distintas entre personas o grupos que merecen el mismo trato; o, (ii) iguales entre personas o grupos que están en condiciones diferentes. Esto significa que, el Legislador cumplió su deber constitucional de regular determinado asunto o expidió normas sobre un asunto, pero incurrió en un trato distinto o igualitario, según corresponda, injustificado.

<sup>72</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-555 de 1994. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

la diferencia de trato, esto es, valorar ‘(a) si los supuestos de hecho en que se encuentran los sujetos excluidos del contenido normativo son asimilables a aquellos en que se hallan quienes sí fueron incluidos, y (b) si adoptar ese tratamiento distinto deviene necesario y proporcionado con miras a obtener un fin legítimo’<sup>73</sup>.

68. Como se desprende de lo expuesto, la Corte ha insistido en que si se presenta un cargo por omisión legislativa relativa se exige a quien demanda una mayor carga argumentativa, “en aras de mantener la separación de poderes”<sup>74</sup>. Adicionalmente, ha admitido que el remedio en un caso de estos se obtiene por medio de dictar “una sentencia integradora en la que se declara la exequibilidad condicionada del precepto acusado, en el entendido de que éste debe además comprender aquellos supuestos que fueron indebidamente excluidos por el legislador”<sup>75</sup>. Específicamente, la Sentencia C-043 de 2003<sup>76</sup>, explicó que las omisiones legislativas relativas que resulten inconstitucionales pueden ser subsanadas mediante una sentencia integradora. Esta medida le permite al Tribunal Constitucional llenar los vacíos dejados por el legislador, con el fin de armonizar la disposición con el ordenamiento superior.

69. Expuestos los requisitos previstos por la jurisprudencia constitucional para admitir cargos por omisión legislativa relativa, procede la Sala a examinar si en el expediente de la referencia el demandante cumplió con la carga argumentativa exigida.

**b) En el asunto que se examina el accionante cumplió con la carga argumentativa exigida para formular una demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa**

70. Considera la Sala que la demanda exhibió un desarrollo argumentativo completo, claro y coherente dirigido a mostrar, de manera comprensible y jurídicamente fundada, por qué en este caso se presenta, en su criterio, una omisión legislativa relativa que desconocería el derecho fundamental a la intimidad, especialmente protegido en el plano interno<sup>77</sup> e internacional<sup>78</sup>, así como la Ley Estatutaria 1581 de 2012 “por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”.

---

<sup>73</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-075 de 2021. MP. Jorge Enrique Ibáñez Najjar; C-083 de 2018. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y C-029 de 2009. MP. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>74</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-122 de 2020. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-352 de 2013 MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-121 de 2018 MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez,

<sup>75</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-619 de 2011. MP. Humberto Antonio Sierra Porto, AV. María Victoria Calle Correa, en la que se desestima la existencia de una omisión legislativa relativa en el caso allí planteado, pero se reconstruye la línea jurisprudencial sobre esta modalidad de infracción constitucional. La declaratoria de exequibilidad condicionada como remedio para las omisiones legislativas relativas ha sido la decisión adoptada, entre otras, en las sentencias C-359 de 2013. MP. Jorge Iván Palacio, AV. Luis Ernesto Vargas Silva; C-351 de 2013. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-942 de 2010. MP. Juan Carlos Henao, AV. Humberto Sierra Porto; C-238 de 2012. MP. y AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SV. Nilson Pinilla Pinilla), C-1188 de 2005. MP. Alfredo Beltrán Sierra, AV. Jaime Araújo Rentería; C-865 de 2004. MP. Rodrigo Escobar Gil, AV. Jaime Araújo Rentería). Providencias referidas en la sentencia C-586 de 2014. MP. María Victoria Calle Correa.

<sup>76</sup> MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>77</sup> Artículo 15 de la Carta Política y artículos 4°, 5° y 6° de la Ley Estatutaria 1581 de 2012. Esta última norma forma parte del bloque de constitucionalidad.

<sup>78</sup> Artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

71. Primeramente, el accionante advirtió que se cumplía el requisito según el cual debe existir una norma en relación con la que se predica la ausencia o no inclusión de un ingrediente normativo. En su criterio, esta norma es el artículo 48 de la Ley 2197 de 2022, precepto que adicionó un artículo 237B a la Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, al tenor de la cual la Policía Nacional “podrá acceder a los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada, para acciones de prevención, identificación y judicialización”<sup>79</sup>.

72. Hizo hincapié en que de la norma mencionada no era factible desprender la necesidad de cumplir con un requisito o autorización previa del titular o de la autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones, dirigido a proteger el derecho fundamental a la intimidad de los titulares de la información privada que se encuentre registrada en circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada.

73. Insistió en que, por el contrario, la norma en cuestión daba “a entender que la Policía Nacional está facultada para acceder a este tipo de información de naturaleza privada sin que se garantice el derecho fundamental a la intimidad de sus titulares y, en ese sentido, que el titular de la información estaría en el deber jurídico de soportar esta restricción a su esfera íntima”<sup>80</sup>, de manera que contradice el ordenamiento jurídico nacional e internacional y es, por consiguiente, arbitraria y desproporcionada, pues, –recalcó–, tampoco suple el vacío de regulación que se presenta con la remisión a otra disposición normativa, bien sea el Código Penal o el Código de Procedimiento Penal y menos la Ley Estatutaria 1581 de 2012.

74. En segundo término, puntualizó sobre la existencia de un deber específico impuesto directamente por el legislador y, para tal efecto, aludió no solo a las normas que integran el bloque de constitucionalidad, sino también a la jurisprudencia constitucional que se pronuncia sobre la obligación de que, **tratándose de información privada** –se destaca–, se proteja debidamente el derecho fundamental a la intimidad de quienes son titulares de esta clase de información que se halla “en el ámbito propio del sujeto a quien le incumbe y, por ende, sólo puede accederse a esta con la autorización previa por parte de quien tenga la legitimidad para otorgarla”<sup>81</sup>.

75. El accionante invocó, particularmente, el principio de libertad para el tratamiento de datos personales previsto en el artículo 4º de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 que, como se conoce, sirve de referente para el control de constitucionalidad y establece que “los datos personales no podrán ser obtenidos o divulgados sin previa autorización, o en ausencia de mandato legal o judicial que releve el consentimiento”. Además, mencionó la sentencia C-602 de 2016<sup>82</sup>, en la que la Corte afirmó que el acceso a la información privada “sólo

---

<sup>79</sup> Escrito de demanda en expediente digital.

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> MP. Alejandro Linares Cantillo.

puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones”.

76. En tercer lugar, mostró que el Legislador carecía de un principio de razón suficiente para “desconocer la obligación de establecer algún requisito, autorización previa del titular o permiso de autoridad judicial competente para que la Policía Nacional pueda acceder a la información captada (i) por las cámaras de seguridad instaladas en el domicilio de una persona, la cual, en su criterio, es indiscutiblemente privada; (ii) por los equipos de vigilancia instalados en establecimientos privados abiertos al público, en la medida en que, a su juicio, estos tienen también naturaleza privada, debido a que continuamente se encuentran registrando información de las personas que frecuentan ese tipo de lugares”<sup>83</sup>.

77. Para el actor resulta irrazonable y carece de justificación en el ordenamiento constitucional y convencional, que no exista en la norma acusada una previsión dirigida a garantizar la protección del derecho fundamental a la intimidad de que son titulares las personas. Esta ausencia de garantías contraría también el bloque de constitucionalidad en el que se incorporan normas según las cuales “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 y que toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques”<sup>84</sup>.

78. De otra parte, puso de presente que la omisión legislativa relativa en el asunto que se examina es el resultado de la inobservancia del deber específico impuesto por el constituyente al legislador de garantizar la vigencia de los derechos fundamentales, en este caso, el derecho fundamental a la intimidad de aquellas personas que son titulares de la información y quienes no se encuentran “en el deber jurídico de soportar esa restricción en su esfera íntima”<sup>85</sup>.

79. Adicionalmente, recordó que, según la jurisprudencia constitucional, cuando se constata la existencia de una omisión legislativa relativa, es factible “modular el contenido de la sentencia, al extender las consecuencias normativas que el legislador no incluyó injustificadamente”<sup>86</sup>, para que se “mantenga en el ordenamiento el contenido que, en sí mismo, no resulta contrario a la Carta, pero incorporando a este aquel aspecto omitido, sin el cual la disposición es incompatible con la Constitución”<sup>87</sup>.

80. Con fundamento en lo expuesto, considera la Sala que, en el presente asunto, el accionante cumplió con la carga exigida por la jurisprudencia constitucional cuando se formula un cargo por omisión legislativa relativa.

## **5. Problema jurídico y metodología para resolverlo**

---

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-040 de 2021. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-352 de 2017. MP. Alejandro Linares Cantillo.

81. Teniendo en cuenta el alcance del artículo 48 de la Ley 2197 de 2022 y considerando que el accionante cumplió con la carga exigida por la jurisprudencia constitucional cuando la demanda versa sobre la presencia de una omisión legislativa relativa, le corresponde 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)** atribuyó a esta autoridad la potestad ilimitada e irrestricta de usar esos datos para acciones de prevención, identificación o judicialización, incurrió, presuntamente, en una omisión legislativa relativa que habría vulnerado los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data (protección de datos personales) y, en ese sentido, estaría desconociendo 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 4°, 5°, y 6° de la Ley Estatutaria 1581 de 2012<sup>88</sup>?

82. Con el objetivo de resolver el problema jurídico, la Sala recordará el alcance de los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data en la jurisprudencia constitucional. Además, reiterará sus pronunciamientos en torno a las fronteras constitucionales y legales a las que se sujeta la Policía Nacional en su rol de Policía Judicial y las limitaciones que ha trazado en relación con las empresas privadas que prestan el servicio de vigilancia y seguridad. De otra parte, se pronunciará respecto de la tecnología vinculada con circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada, su regulación jurídica, los riesgos que se enfrentan con su uso y la importancia de acotar los objetivos o fines que justifican el acceso a esta tecnología para que pueda considerarse una acción legítima en un Estado que se rige por las libertades y derechos de la ciudadanía y que evita instrumentalizar a las personas. Igualmente, se referirá a los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional para ponderar el conflicto entre, de un lado, la seguridad y la vigilancia y, del 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. Por último, se realizará el examen de constitucionalidad de la norma acusada.

## **6. Derechos fundamentales que se desprenden del artículo 15 constitucional**

83. De la lectura del artículo 15 superior, la jurisprudencia constitucional ha derivado tres derechos fundamentales autónomos: el derecho a la intimidad, el derecho al buen nombre y el derecho al hábeas data. Diferenciar y delimitar estos tres derechos fundamentales ha sido una tarea a la que la Corte le ha conferido la mayor importancia<sup>89</sup>. Lo anterior, por tres motivos. En primer lugar, porque de esta manera se obtiene la protección judicial de estos derechos mediante la acción de tutela<sup>90</sup>. En segundo término, por las diferencias que

---

<sup>88</sup> “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”.

<sup>89</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-729 de 2002. MP. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>90</sup> Ibid.

denotan los ámbitos de protección respectivos<sup>91</sup> y, finalmente, dadas las especificidades del régimen jurídico aplicable y las distintas normas para solucionar un posible conflicto con el derecho a la información u otros bienes jurídicamente protegidos como la seguridad y el orden público<sup>92</sup>. En el presente asunto la Sala reiterará su jurisprudencia en relación con el derecho a la intimidad y el derecho al hábeas data.

### **a) El derecho a la intimidad en la jurisprudencia constitucional**

84. El derecho a la intimidad recibe en nuestro ordenamiento una doble protección nacional e internacional<sup>93</sup>. La Corte ha reiterado en su jurisprudencia que “toda persona tiene derecho a una esfera privada fuera del alcance de las demás personas y del Estado”<sup>94</sup>. Se trata de un “espacio personal ontológico<sup>95</sup>, reservado para cada persona que le permite desarrollarse de forma libre y autónoma”<sup>96</sup>.

---

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Distintos instrumentos internacionales establecen el derecho a la intimidad: el artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –CADH– de 1969. Recientemente, en la sentencia T-280 de 2022. MP. José Fernando Reyes Cuartas, la Corte hizo un recuento completo de la evolución que ha tenido el ámbito de protección del derecho a la intimidad. Inicialmente, “tanto las primeras normas del derecho internacional de los derechos humanos como los pronunciamientos iniciales de los tribunales internacionales pusieron el énfasis en una serie de obligaciones negativas a cargo del Estado y de los particulares. El objetivo era preservar un espacio individual o familiar inmune a las injerencias (no justificadas) de terceros. En ese modelo, la definición de la intimidad se refería a la prohibición de acceder, recolectar, usar y difundir información sobre una persona”. Más adelante “se agregó al derecho a la intimidad una dimensión relacional” vinculada con la “posibilidad de construir una identidad propia en el marco de las interacciones sociales. Eso significaba que el derecho a la intimidad pasaba a cubrir un amplio margen de conductas que iban desde aquellas que se realizaban en los espacios más privados y de manera solitaria hasta aquellas que implicaban una garantía de la autodeterminación o la construcción de una identidad que se proyectaba en el ámbito público o social. De esa forma, la privacidad se erigió en el fundamento para las decisiones relevantes que impactaban el desenvolvimiento de la personalidad individual”. Es de anotar que en la referida sentencia la Corte se pronunció sobre la acción de tutela instaurada en contra de: CIDJ, la Secretaría Distrital de Salud y la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá, el ICBF, la Personería Distrital de Bogotá y la Alcaldía Local de Suba por vulneración de los derechos fundamentales: al buen nombre, a la honra, a la intimidad, a la autodeterminación sobre la propia imagen, al desarrollo de la personalidad, a la salud, a la integridad física y a la vida en condiciones dignas. Lo anterior, debido a que la accionante fue grabada en un baño de la escuela y dicho video fue divulgado. En la oportunidad traída a colación se aplicó el artículo 62 del Acuerdo 02 de 2015 (Reglamento de la Corte Constitucional) con el fin de proteger la intimidad e integridad y para evitar una potencial revictimización, se omitió el nombre completo de la accionante y de la persona jurídica accionada. En el primer caso se denominó a la accionante Luz y a la accionada escuela. También se omitieron otros datos para impedir identificar a las partes de este proceso.

<sup>94</sup> En la sentencia T-280 de 2022. MP. José Fernando Reyes Cuartas –mencionada en la nota a pie de página anterior– la Corte resaltó que grabar un video sin el consentimiento de la accionante realizando una actividad fisiológica constituye una violación del derecho a la intimidad y del derecho a la imagen. Así, se genera una violación del derecho a la intimidad debido a que la grabación se realizó “en uno de los espacios más privados e íntimos a los que accede una persona (un baño)”. Adicionalmente, dicha grabación se dio mientras la accionante llevaba a cabo una actividad altamente reservada sin ningún impacto e interés público. Los baños son espacios privados donde se desarrollan actividades personalísimas, y, por ende, la expectativa razonable de privacidad es alta (C-602 de 2016. MP. Alejandro Linares Cantillo). En el caso concreto, el baño está en un lugar abierto al público, sin embargo, “incluso en espacios abiertos al público, los baños son sitios íntimos y privados”. Estos espacios privados son inalienables, inviolables y reservados. Por otro lado, la vulneración del derecho a la imagen se dio por la grabación y divulgación no consentida del video, el cual circuló a través de WhatsApp. Así las cosas, la difusión no consentida del video en un sistema de mensajería implica una vulneración al derecho a la imagen. Se vulneró el derecho a prohibir la obtención y la reproducción de la imagen. La Corte indicó que en este caso analizado no se cumplía con ninguna de las causales legítimas para poder captar la imagen de una persona sin su consentimiento. Es más, sostuvo que en el asunto examinado “no solo no existió el consentimiento, sino que era presumible su inexistencia”. Subrayó que tanto “el Estado como los particulares no solo tienen obligaciones negativas y positivas relacionadas con la protección de los derechos. También existe una serie de obligaciones o deberes intermedios de debida diligencia en la protección de la intimidad y la imagen”.

tas, la Corte resaltó Corte Constitucional. Sentencias T-517 de 1998. MP. Alejandro Martínez Caballero; T-696 de 1996. MP. Fabio Morón Díaz. Más recientemente, ver sentencia C-222 de 2022. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>95</sup> Ibid. Esta manera de definir el derecho a la intimidad también se encuentra reiterada en varios pronunciamientos. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-222 de 2022. MP. Cristina Pardo Schlesinger; T-275 de 2021. MP. Paola Andrea Meneses Mosquera; C-904 de 2020. MP. Alejandro Linares Cantillo; T-407 de 2012. MP. Mauricio González Cuervo; C-640 de 2010. MP. Mauricio González Cuervo, T-517 de 1998. MP. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>96</sup> Ibid.



85. La Corporación también ha caracterizado el derecho a la intimidad como aquel que preserva una esfera de privacidad en la vida de cada uno/a o de su familia, resguardada de interferencias arbitrarias y/o injustificadas<sup>97</sup>. Desde muy temprano, resaltó que la protección de la intimidad consiste en un modo de garantizar “la paz y la tranquilidad que exige el desarrollo físico, intelectual y moral de las personas, vale decir, como un derecho de la personalidad”<sup>98</sup>, cuya titularidad corresponde a todas y a cada una/uno de quienes gozan a priori de este derecho<sup>99</sup>.

86. En consonancia con lo anterior, la Corte ha sostenido, asimismo, que el derecho fundamental a la intimidad es una esfera que permanece y debe mantenerse refractaria a interferencias externas, con el fin de asegurar que las personas no sean obligadas “a escuchar o a ver lo que no desean escuchar o ver”<sup>100</sup> y tampoco sean compelidas a ser escuchadas o vistas cuando no quieren ser escuchadas o vistas<sup>101</sup>. Es, además, un derecho que se proyecta en distintas facetas de la vida humana y repercute tanto en las “relaciones familiares, las costumbres, la salud, el domicilio, las comunicaciones personales”<sup>102</sup>, como en las creencias religiosas<sup>103</sup>.

87. Por eso la Corte ha destacado que el derecho a la intimidad ofrece condiciones imprescindibles para que una persona participe<sup>104</sup> en la vida social, política, cultural, creando vínculos con su comunidad<sup>105</sup> y, al mismo tiempo, asegurándose así “un reducto o espacio físico inexpugnable, en el que es posible encontrar el recogimiento necesario para proyectar libre y autónomamente su personalidad, sin intromisiones no queridas de la vida en sociedad”<sup>106</sup>.

88. En el sentido anotado, la jurisprudencia constitucional ha identificado distintas dimensiones del derecho a la intimidad<sup>107</sup>. Por un lado, la dimensión individual que comprende la privacidad personal y familiar. Este ámbito está protegido “frente a la divulgación no autorizada de los asuntos que conciernen al ámbito de privacidad”<sup>108</sup>. Por otra parte, la dimensión relacional que se conecta con la vida personal, espiritual y cultural. A propósito de este aspecto la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el derecho fundamental a la intimidad impone tres tipos de protección, siendo mayor aquella que se da en el terreno personal, media en el ámbito familiar y menor en el campo social<sup>109</sup>.

---

<sup>97</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-068 de 2021. MP. Diana Fajardo Rivera; C-913 de 2010, MP. Nilson Pinilla Pinilla y T-552 de 1997. MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>98</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-414 de 1992. MP. Ciro Angarita Barón.

<sup>99</sup> Corte Constitucional. T-238 de 2018. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>100</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 2012. MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-909 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Ver también, la sentencia T-061 de 2022. MP. Diana Fajardo Rivera.

<sup>105</sup> Sentencia T-030 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>106</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-210 de 1994. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-489 de 1995. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. En la sentencia T-407 de 2012. MP. Mauricio González Cuervo, la Corte realzó la importancia de respetar la esfera individual y privada de una persona y recordó que este deber se funda en el principio de dignidad humana y autodeterminación. Más adelante, al momento de analizar el caso concreto se volverá sobre esta sentencia y otras significativas para la resolución del asunto bajo examen.

<sup>107</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-280 de 2022. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>108</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-280 de 2022 y C-640 de 2010. MP. Mauricio González Cuervo.

<sup>109</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-787 de 2004. MP. Rodrigo Escobar Gil.

89. Con todo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la garantía del derecho a la intimidad en ninguna de sus facetas y, menos en la relacionada con la privacidad, **puede identificarse ni equipararse a la protección de este derecho en un espacio físico concreto** –se destaca–. Como quedó dicho líneas atrás, esta precisión fue reiterada en la sentencia C-094 de 2020<sup>110</sup>, mediante la cual la Corte Constitucional declaró condicionalmente exequible el artículo 237 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

90. En esta oportunidad, debe insistirse en que la protección de la intimidad es un derecho personalísimo y su protección abarca múltiples dimensiones de la vida, las cuales –dada su importancia–, han de quedar especialmente resguardadas de la publicidad o de intromisiones injustificadas de terceros o del Estado<sup>111</sup>.

91. Ello es así, no solo porque estos bienes le incumben únicamente a cada persona en su singularidad, sino, además, por cuanto significan un “prerrequisito para la construcción de la autonomía individual que a su vez constituye el rasgo esencial del sujeto democráticamente activo”<sup>112</sup>. Por ello esta Corporación ha insistido en que **“la clasificación de un espacio como ‘público’ no equivale a una sustracción de este del ámbito de protección del derecho a la intimidad, pues el espacio como tal no determina por sí solo el contenido y alcance de este derecho”** –se destaca–<sup>113</sup>.

92. Según la Corte, la extensión con que se protege el derecho fundamental a la intimidad dependerá del grado en que el Estado y todas las personas, sin excepción, observen los límites o exigencias básicas que aseguran respetar y proteger la vida personalísima de cada cual<sup>114</sup>. Honrar estas restricciones evita incurrir en actuaciones dirigidas a interferir arbitraria o injustificadamente en la órbita que cada uno se ha reservado para sí misma/o y previene que se divulguen o se presenten circunstancias personales aptas para desconocer sus derechos fundamentales a la intimidad, a la honra y al buen nombre<sup>115</sup>.

93. Por otra parte, la jurisprudencia ha destacado dos aspectos del derecho fundamental a la intimidad<sup>116</sup>. Uno negativo, esto es, refractario a interferencias arbitrarias y a la divulgación ilegítima de datos que se traduce en la obligación de abstención atribuida a las autoridades y a terceras personas y otro aspecto positivo que se concretiza por medio de acciones y/o medidas normativas, judiciales y administrativas dirigidas a materializar este derecho<sup>117</sup>.

---

<sup>110</sup> MP. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>111</sup> En la sentencia C-602 de 2016. MP. Alejandro Linares Cantillo, la Corte sostuvo

<sup>112</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-050 de 2016. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SPV Gloria Stella Ortiz Delgado; C-640 de 2010. MP. Mauricio González Cuervo, reiterada entre otras en las Sentencias T-015 del 2015. MP. Luis Ernesto Vargas Silva; AV María Victoria Calle Correa y en la sentencia T-061 de 2022. MP. Diana Fajardo Rivera.

<sup>113</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-094 de 2020. MP. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>114</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 2012. MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>115</sup> Ibid.

<sup>116</sup> Cfr. Corte Constitucional Sentencias C-489 de 1995. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-602 de 2016. MP. Alejandro Linares Cantillo y C-094 de 2020. MP. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>117</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-517 de 1998. MP. Alejandro Martínez Caballero y C-602 de 2016. MP. Alejandro Linares Cantillo.

94. La jurisprudencia ha reiterado igualmente que se vulnera el derecho fundamental a la intimidad cuando se presenta una intromisión o injerencia injustificada constitucionalmente en el campo que su titular ha reservado para sí<sup>118</sup>, tanto como cuando –sin existir motivos constitucionalmente legítimos– se divulgan o hacen públicos hechos que son veraces y ciertos, pero no susceptibles de ser compartidos mientras no se cuente con autorización previa de su titular o de autoridad competente<sup>119</sup>.

95. Adicionalmente, resulta importante destacar que el derecho fundamental a la intimidad solo puede ser objeto de limitaciones o restricciones si **i)** estas se encuentran constitucionalmente justificadas; **ii)** existe autorización de quien tiene la titularidad del derecho o **iii)** se presenta orden proferida por una autoridad competente<sup>120</sup>. Sobre este aspecto se volverá más adelante en esta providencia.

96. Por lo pronto es relevante subrayar que la jurisprudencia también ha destacado la necesidad de proteger el derecho a la expectativa legítima o razonable de intimidad. Este concepto ha sido desarrollado en el derecho comparado, vb.gr., por la Corte Suprema de los Estados Unidos<sup>121</sup> y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

97. En el marco de los pronunciamientos realizados por la Corte Suprema de los Estados Unidos ha predominado la tesis según la cual “en el hogar de una persona se espera privacidad”. Por el contrario, no estarían protegidos con esa expectativa “objetos, actividades o declaraciones que [la persona] exponga a plena vista de terceros, porque no ha sido exhibida ninguna intención de dejarlos para sí misma”<sup>122</sup>. Tampoco sería razonable catalogar como expectativa legítima de intimidad conversaciones abiertas<sup>123</sup>. Es de anotar la importancia que adquiere que la persona “exhiba una intención de dejar para sí misma ciertos asuntos”.

---

<sup>118</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>119</sup> Cfr. Sentencias T-696 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz, T-169 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y T-1233 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería, reiteradas en la sentencia C-881 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>120</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-634 de 2013. MP. María Victoria Calle Correa y T-517 de 1998. MP. Alejandro Martínez Caballero reiteradas por la sentencia C-881 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>121</sup> En la sentencia C-881 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub se indicó que el concepto “fue acuñado por primera vez en la sentencia del caso Katz vs. U.S. en la cual se decidió un recurso interpuesto por Charles Katz, quien fue condenado por cargos relacionados con la realización de apuestas ilegales mediante la captación de las conversaciones que realizaba en un teléfono público a través de un dispositivo electrónico colocado al interior de la cabina (WHITEBREAD, C. / SLOBOGIN, C.: Criminal Procedure, Thomson / West, Nueva York, 2008, 357). La Suprema Corte de los Estados Unidos consideró que era aplicable la cuarta enmienda también a la grabación de conversaciones sin ayuda de tecnología en este evento porque una cabina telefónica es un lugar donde se tiene una expectativa razonable de intimidad (Katz vs. U.S., 1967)”. En la misma providencia se llamó la atención acerca de que en voto concurrente de esta sentencia, el Juez Harlan señaló que en estos eventos es necesario hacer un test dual en el cual los individuos deben demostrar: (i) una expectativa subjetiva actual de privacidad y (ii) que la sociedad puede asumir esta expectativa como razonable, la cual se debe reconocer en el hogar de la persona pero no frente a objetos, actividades o declaraciones que exponga a plena vista de terceros, doctrina que se ha adoptado en numerosas decisiones de la Suprema Corte de los Estados Unidos y de las cortes federales de algunos Estados. El juez Harlan sostuvo: “[m]i comprensión de la regla que ha emergido de las decisiones previas es que hay un requisito dual, primero que la persona haya exhibido una actual (subjetiva) expectativa de privacidad y, segundo, que la expectativa sea una que la sociedad esté preparada para reconocer como razonable. Por consiguiente, el hogar de una persona, un lugar en el cual espera privacidad, pero objetos, actividades o declaraciones que exponga a plena vista de terceros no están protegidos, porque no ha sido exhibida ninguna intención de dejarlos para sí mismo. De otro lado, conversaciones abiertas no estarían protegidas de ser difundidas, porque la expectativa de intimidad en esas circunstancias sería irrazonable”.

<sup>122</sup> Cfr. la tesis defendida por el juez Harlan en la sentencia Katz vs. U.S., 1967.

<sup>123</sup> Ibid.

98. Especialmente relevante es el pronunciamiento hecho por la Corte Suprema de los Estados Unidos en la sentencia *United States vs. Kyllo* (2001). En aquella ocasión el alto tribunal sostuvo que valerse de imágenes térmicas para irrumpir en el domicilio de una persona no respetaba la expectativa razonable de intimidad y que, para ese fin, resultaba indispensable requerir orden judicial<sup>124</sup>. En esta providencia se puso de manifiesto que el domicilio de las personas “se encuentra plenamente protegido por el derecho a la intimidad y por ello se requiere orden judicial, así no se ingrese en el mismo sino se utilice tecnología para hacer un escaneo termal”<sup>125</sup>.

99. A su turno, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha valido de un juicio de expectativa razonable de intimidad<sup>126</sup>, que se realiza de conformidad con las circunstancias del caso concreto y consta de dos etapas. La primera analiza si existe una injerencia en la vida privada, acorde con la expectativa subjetiva de intimidad. La segunda, indaga sobre la naturaleza de la medida y examina, más concretamente, si la intervención es necesaria en una sociedad democrática para garantizar la seguridad y prevenir el crimen, así como los derechos de otras personas<sup>127</sup>.

100. La Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia también se han valido de este concepto en su jurisprudencia. Especialmente importante es la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia el 5 de junio de 2013, mediante la cual se examinó la legalidad de un conjunto de acciones de la Policía Nacional, entre ellas, una requisita preventiva que permitió incautar sustancias, seguido de lo cual esta autoridad ingresó en un predio cercado, pero con el portón principal abierto.

101. En aquella oportunidad la Corte consideró que debía diferenciar dos situaciones. Por un lado, la incautación, respecto de la cual encontró que no vulneró el derecho a la intimidad en tanto se efectuó “en la vía pública como parte de un procedimiento para conjurar una actividad delictiva”<sup>128</sup>. Frente al ingreso al inmueble consideró que no se presentó propiamente en la vivienda, sino en partes del predio donde se tenían cultivos y frente a las cuales no se tenía

---

<sup>124</sup> HESS, Harr, Kären / ORTHMANN, Christine: *Constitutional Law and the Criminal Justice System*, 286, citado en Corte Constitucional. Sentencia C-881 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>125</sup> Sentencia caso *Danny Lee Kyllo v. United States*, 11 de junio de 2001, citada en Corte Constitucional. Sentencia C-881 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>126</sup> La expresión “Reasonable Expectation of Privacy” apareció por primera vez en 1997 (GÓMEZ-AROSTEGUI, Tomás, *Defining private life under the European Convention on Human Rights by referring to reasonable expectations*, 35 CAL. W. INT’L L. J. 153 (2005), 165, en el caso *Halford v. United Kingdom*, para señalar que vulneraron gravemente la intimidad unas interceptaciones realizadas a los teléfonos del trabajo de una empleada de la policía con el objeto de utilizarlas para discriminarla y evitar que obtuviera un ascenso (sentencia caso *Halford v. the United Kingdom*, 25 de junio de 1997). Citado en Corte Constitucional. Sentencia C-881 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>127</sup> Sentencia caso *P.G. & J.H. v. United Kingdom*, 25 de septiembre de 2001. Citado en Corte Constitucional. Sentencia C-881 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En este caso la policía se valió de una conversación de un sospechoso con un policía en una estación de policía para obtener una muestra de su voz. El alto tribunal encontró que en algunos eventos la expectativa de intimidad no es total sino parcial. En eventos como este podría esperarse razonablemente que quien participa en la conversación pueda conocer y usar la información obtenida en ella. Sin embargo, solo podría usarse la grabación electrónica en la medida en que se realice el procedimiento legal previsto.

<sup>128</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 5 de junio de 2013. M.P. José Leónidas Bustos Martínez: “[e]n relación con los dos primeros es evidente que se trató de un procedimiento legítimo, por cuanto el decomiso de la sustancia se efectuó en desarrollo de una requisita preventiva, en plena vía pública, llevada a cabo dentro del marco de un operativo orientado a conjurar una actividad delictiva, para la cual los infantes de marina no requerían orden escrita ni permiso de autoridad, y su captura, al igual que el aseguramiento de los elementos materiales probatorios incautados, mientras intervenía policía judicial, se cumplió en virtud de su sorpresimiento (sic.) en flagrante actividad delictiva”.

expectativa de intimidad<sup>129</sup>. En este sentido, la Corte señaló que la inviolabilidad del domicilio comprende en principio la vivienda y la ampliación solo opera cuando exista una expectativa razonable de intimidad<sup>130</sup>.

102. Como se desprende de lo expuesto la protección del derecho fundamental a la intimidad se convierte, en ocasiones, en presupuesto para realizar otros derechos fundamentales cuya importancia resulta crucial. Entre estos se encuentran, por ejemplo, el derecho a que se respete la dignidad humana, el derecho a resguardar la propia imagen, el derecho a la inviolabilidad del domicilio, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, para mencionar solo algunos de los más importantes.

## **b) Derechos estrechamente relacionados con el derecho a la intimidad**

### **i) El derecho a la dignidad humana en la jurisprudencia constitucional**

103. En desarrollo del artículo 1º superior, esta Corporación ha precisado que la dignidad equivale al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal<sup>131</sup>. “Equivale, sin más, a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana”<sup>132</sup>.

104. Además, la Corte ha precisado que el contenido de la dignidad humana se expresa en dos sentidos. De una parte, desde el objeto concreto de protección y, de otra, a partir de su funcionalidad normativa. En relación con el primero, la jurisprudencia constitucional ha distinguido, entre otros, tres criterios<sup>133</sup> **i)** “[l]a dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera)”; **ii)** “[l]a dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien)” y **iii)** “la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)”.

---

<sup>129</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 5 de junio de 2013. M.P. José Leónidas Bustos Martínez: “Frente a estos supuestos fácticos, no cuesta trabajo concluir que las afirmaciones de la demandante, en el sentido de que la incursión fue ilegal porque se trataba de un predio debidamente cercado, carecen de fundamento, porque la garantía constitucional de inviolabilidad, como ya se dijo, no tiene por objeto la protección de la propiedad privada, sino del derecho a la intimidad personal y familiar, la que se circunscribe, en principio, al sitio de residencia, y en el presente caso es claro que las unidades de la Armada Nacional no ingresaron a las instalaciones habitacionales. La tesis expuesta por la recurrente, consistente en que la garantía de inviolabilidad se extendía a toda el área que se hallaba encerrada, exigía demostrar que en los terrenos aledaños a la vivienda sus moradores desarrollaban también actividades privadas, merecedoras de protección, pero la libelista no se ocupa de acreditar este hecho, y de las características del lugar claramente se establece que esta situación no se presentaba, por cuanto se trataba de un predio cercado con alambre de púas, que no ofrecía ningún tipo de privacidad a sus moradores en esas áreas, ni les permitía albergar, por tanto, expectativa alguna de intimidad en ellas, que demandara un tratamiento de protección idéntico al del lugar de residencia”.

<sup>130</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 5 de junio de 2013. M.P. José Leónidas Bustos Martínez: “[e]sto ha llevado a la Corte a sostener que la garantía de la inviolabilidad del domicilio comprende en principio la vivienda, y que la ampliación de su cobertura de protección a otras áreas de la propiedad solo opera cuando en relación con ellas sea también pertinente predicar la existencia de una razonable expectativa de intimidad, consultados factores como sus niveles de privacidad o los fines para los cuales se encuentran destinadas”.

<sup>131</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-881 de 2002. MP. Eduardo Montealegre Lynett. Cfr., asimismo, sentencia C-038 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>132</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-062 de 1999. MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>133</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-881 de 2002. MP. Eduardo Montealegre Lynett, reiterado en la sentencia T-436 de 2012. MP. Adriana María Guillén Arango, T-143 de 2015. MP. Luis Ernesto Vargas Silva y SU-696 de 2015. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

105. A la luz de la funcionalidad normativa de la expresión, la jurisprudencia constitucional ha identificado asimismo tres criterios: **i)** “[l]a dignidad humana entendida como principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor”<sup>134</sup>; **ii)** “[l]a dignidad humana entendida como principio constitucional”<sup>135</sup> y **iii)** “[l]a dignidad humana entendida como derecho fundamental autónomo”<sup>136</sup>.

106. En criterio de esta Corporación la dignidad humana también se erige como un derecho fundamental de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado<sup>137</sup>. Por tanto, se traduce en **i)** “el merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal”<sup>138</sup>; y **ii)** “la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana”<sup>139</sup>.

107. La jurisprudencia constitucional suele destacar la estrecha relación que existe entre el derecho a la intimidad y la posibilidad de llevar una vida en condiciones de dignidad, esto es, aquella en la cual la persona es un fin en sí misma. Esto ocurre, por lo general, cuando la Corte se pronuncia sobre el núcleo esencial del derecho a la intimidad y sostiene que este “supone la existencia y goce de una órbita reservada a cada persona, exenta del poder de intervención del Estado o de las intromisiones arbitrarias de la sociedad, que le permita a dicho individuo el pleno desarrollo de su vida personal, espiritual y cultural”<sup>140</sup>. La jurisprudencia constitucional ha destacado, incluso, que también en la vida pública hay aspectos íntimos susceptibles de ser protegidos<sup>141</sup>.

108. Así, pese a la existencia de distintas maneras de fijar el sentido y alcance del derecho fundamental a la intimidad, algunos elementos permiten detectar que una parte central de la dignificación de las personas se encuentra relacionada con el derecho a no ser expuestas a observación o escuchas ni objeto de intromisiones indeseadas en el ámbito que pretenden preservar y ocultar para ponerlo fuera del conocimiento ajeno o público, salvo decisión en contrario. En este último caso, esto es, cuando la persona resuelve libremente exhibir los asuntos que forman parte del núcleo de su intimidad al público, entonces ya no sería razonable ni legítimo reclamar discreción frente a la posibilidad del conocimiento ajeno.

## **ii) El derecho a resguardar la propia imagen en la jurisprudencia constitucional**

109. Para la Corte el derecho a resguardar la propia imagen es un derecho fundamental autónomo “de índole personalísima de raigambre constitucional cuya protección se traduce específicamente en lograr que la imagen continúe

---

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> Ibid.

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> Ver Sentencia SU-062 de 1999. MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>138</sup> Ibid.

<sup>139</sup> Ibid.

<sup>140</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-787 de 2004. MP. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>141</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-696 de 1996. MP. Fabio Morón Díaz.

siendo la expresión directa de la individualidad e identidad de las personas”<sup>142</sup>. El reconocimiento de este derecho como fundamental se realizó en la sentencia T-405 de 2007<sup>143</sup>. La Corporación ha derivado de esta aproximación conceptual la necesidad de que “el uso de la imagen propia sea autorizado previamente por su titular, así que las características y manifestaciones externas de la individualidad corporal no puedan ser objeto de libre e injustificada disposición o manipulación por parte de terceros”.

110. Los diversos aspectos desarrollados por la jurisprudencia constitucional permiten concluir que el derecho a resguardar la propia imagen implica que su uso es factible únicamente si media consentimiento previo. Tal exigencia se convierte en una forma de garantizar “la propia imagen como expresión directa de la individualidad e identidad de las personas”<sup>144</sup>. De esta manera, los rasgos que se convierten en manifestación externa de la individualidad corporal no pueden “ser objeto de libre e injustificada disposición y manipulación de terceros”<sup>145</sup>. En fin, ha sostenido la Corte que se trata de “un derecho autónomo que puede ser lesionado junto con los derechos a la intimidad, a la honra, al buen nombre de su titular, y cuyo ejercicio está estrechamente vinculado a la dignidad y libertad de la persona”<sup>146</sup>.

111. También ha sostenido que “[u]na consideración elemental de respeto a la persona y a su dignidad, impiden que las características externas que conforman su fisonomía o impronta y que lo identifican más que cualquiera otro signo externo en su concreta individualidad, puedan ser objeto de libre disposición y manipulación por terceros. De ahí que [...] toda persona tiene derecho a su propia imagen y que, sin su consentimiento, ésta no puede ser injustamente apropiada, publicada, expuesta, reproducida o comercializada por otro”<sup>147</sup>.

### **iii) El derecho a la inviolabilidad del domicilio en la jurisprudencia constitucional**

112. El derecho a la inviolabilidad del domicilio también ha sido catalogado por la jurisprudencia constitucional como un derecho fundamental autónomo. La Corte ha sostenido que este derecho representa de manera significativa “el principio de separación entre lo público y lo privado”<sup>148</sup>, en tanto supone, en principio, excluir “la intervención estatal de espacios cerrados al público que se encuentran estrechamente vinculados con el ejercicio libre de la vida privada”<sup>149</sup>.

113. Lograr el objetivo de salvaguardar el domicilio frente intromisiones públicas manifiestas significa a un mismo tiempo la posibilidad de garantizar el principio de libertad en sus distintas expresiones, “tales como el derecho a la

---

<sup>142</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-090 de 1996. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sobre este derecho ver también las sentencias C-117 de 2018. MP. Cristina Pardo Schlesinger y C-T-339 de 2020. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>143</sup> MP. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>144</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-634 de 2013. MP. María Victoria Calle Correa.

<sup>145</sup> Ibid.

<sup>146</sup> Ibid.

<sup>147</sup> Ibid.

<sup>148</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-212 de 2017. MP. Alejandro Linares Cantillo. Ver también sentencia C-308 de 2019. MP. Diana Fajardo Rivera.

<sup>149</sup> Ibid.

intimidad, “esencial en una sociedad democrática respetuosa del valor de la autonomía”<sup>150</sup>, al libre desarrollo de la personalidad, la libertad de creencias y de cultos y a la libre expresión cultural y de ideas.

114. El vínculo que existe entre la protección del domicilio y la libertad explica que la misma garantía de reserva judicial para su limitación se encuentre tanto respecto de la privación de la libertad, como en el acceso al domicilio (artículo 28 de la Constitución) y en el acceso a las comunicaciones privadas (artículo 15 de la Constitución). El domicilio, entendido en un sentido amplio, se constituye así en un espacio excluido de la intervención pública, salvo la presencia de motivos de interés público, previstos en la ley y verificados previamente por una autoridad judicial, salvo en casos excepcionales determinados y delimitados de manera clara por la ley”<sup>151</sup>.

#### **iv) El derecho al libre desarrollo de la personalidad en la jurisprudencia constitucional**

115. Según el artículo 16 de la Constitución Política, las personas tienen derecho “a desarrollar su personalidad sin más limitaciones que los derechos de los demás y el orden jurídico”. La Corte Constitucional ha encuadrado este derecho bajo la cláusula general de libertad. Además, ha sostenido que acorde con esa disposición puede constatarse una estrecha relación entre este derecho y la dignidad humana, definiéndolo como aquel “que le confiere a la persona natural la potestad para decidir autónomamente sobre sus diferentes opciones vitales, dentro de las restricciones mencionadas en el artículo 16”<sup>152</sup>. En la sentencia T-413 de 2017<sup>153</sup>, la Corporación precisó que, dentro del ámbito de protección del derecho al libre desarrollo de la personalidad, se encuentra la posibilidad de determinar el propio modelo de vida y de adquirir una visión de dignidad específica e individual.

116. De ahí que se ampare la facultad de elegir en forma espontánea y, sin presiones, un estilo y plan de vidas propios, lo que, a su turno, exige por parte de las autoridades estatales respetar esa potestad de sentir, pensar y actuar de manera autónoma y “fijar sus opciones de vida acordes con las propias elecciones y anhelos”<sup>154</sup>. Desde esa perspectiva, se construye la identidad personal, lo que comprende la apariencia física, el modelo de vida que se aspira a realizar, tanto como la identidad sexual y de género<sup>155</sup>.

117. La jurisprudencia constitucional ha sostenido igualmente que, de manera correlativa, las autoridades estatales y la sociedad se encuentran obligadas a no interferir en aquellas decisiones que hacen parte de la intimidad de cada persona

---

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> Ibid.

<sup>152</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-565 de 2013. MP. Luis Ernesto Vargas Silva; T-413 de 2017. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>153</sup> MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>154</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-639 de 2010. M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>155</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-622 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-789 de 2013 MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez. En esta última sentencia se citaron las sentencias SU-641 de 1998 y T-1025 de 2002. MP. Rodrigo Escobar Gil.



y que son el resultado del ejercicio autónomo de su libertad, siempre que esta “no afecte derechos de terceros ni los valores y principios del Estado”.

118. Ha destacado, asimismo, que al ejercer ciertas libertades derivadas del libre desarrollo de la personalidad pueden inscribirse dentro del campo de protección del derecho a la intimidad que “hace parte de la esfera o espacio de vida privada no susceptible de la interferencia arbitraria de las demás personas, que al ser considerado un elemento esencial del ser, se concreta en el derecho a poder actuar libremente en la mencionada esfera o núcleo, en ejercicio de la libertad personal y familiar, sin más limitaciones que los derechos de los demás y el ordenamiento jurídico”<sup>156</sup>.

## **b) El derecho al hábeas data o a la autodeterminación informática en la jurisprudencia constitucional<sup>157</sup>**

119. El hábeas data ha sido caracterizado por la Corte Constitucional como un derecho fundamental<sup>158</sup>, cuya principal función consiste en “equilibrar el poder entre el sujeto concernido por el dato y aquel que tiene la capacidad de recolectarlo, almacenarlo, usarlo y transmitirlo”<sup>159</sup>. A partir de una evolución jurisprudencial gradual, la Corte comenzó a subrayar el carácter autónomo de este derecho y a relacionarlo con la paulatina pero constante consolidación del

---

<sup>156</sup> Cfr. Sentencias C-881 de 2014 MP. Luis Ernesto Vargas Silva, en la que se reiteró las sentencias T-517 de 1998. MP. Alejandro Martínez Caballero; C-692 de 2003. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-872 de 2003. MP. Clara Inés Vargas Hernández; T-787 de 2004. MP. Rodrigo Escobar Gil; C-336 de 2007. MP. Jaime Córdoba Triviño; T-405 de 2007. MP. Jaime Córdoba Triviño; T-158A de 2008. MP. Rodrigo Escobar Gil; T-303 de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-708 de 2008. MP. Clara Inés Vargas Hernández; T-916 de 2008. MP. Clara Inés Vargas Hernández; T-044 de 2013. MP. Gabriel Eduardo Martelo Mendoza; T-634 de 2013. MP. María Victoria Calle Correa y C-850 de 2013. MP. Mauricio González Cuervo.

<sup>157</sup> En la sentencia C-336 de 2007. MP. Jaime Córdoba Triviño, la Corte Constitucional hizo un recuento en relación con la protección del derecho al hábeas data.

<sup>158</sup> Sin embargo, esto no fue siempre así. En la sentencia referida en la nota a pie de página anterior, la Corporación recordó cómo desde “la sentencia T-414 de 1992, la Corte tuteló indistintamente los derechos a la intimidad y a la autodeterminación informática en los casos en los cuales estuvieran comprometidos derechos fundamentales y datos personales. Sólo hasta la sentencia T-552 de 1997, la Corte deslinda definitivamente los dos derechos. Sobre esta evolución jurisprudencial se pueden consultar las sentencias T-022 de 1993, en la que la Corte resuelve un caso sobre vulneración de derechos a partir de la divulgación de datos erróneos, y trata indistintamente los derechos a la intimidad y a la autodeterminación informática; en la sentencia SU-082 de 1995, al resolver un caso de supuesta vulneración de derechos a partir de divulgación de datos personales incompletos, la Corte confunde el derecho a la autodeterminación informática en materia de hechos crediticios representados en datos personales y el derecho a la intimidad, al concluir que no se vulneraba el derecho a la intimidad, debido a que la información crediticia no integra el ámbito de protección de este derecho; en la sentencia T-176 de 1995, a pesar de que la Corte afirma que el derecho a la autodeterminación informática se encuentra “claramente diferenciado del derecho a la intimidad y el buen nombre”, la herencia jurisprudencial de la sentencia SU-082 de 1995, reiterada en el caso, no permite sostener tal afirmación; en la sentencia T-261 de 1995, al resolver sobre la legitimidad de la conducta de un depositario de datos personales que los cedió a un tercero sin la debida autorización del titular, la Corte, a partir de la confusión entre el derecho a la autodeterminación informática y el derecho a la intimidad, debido a que los datos personales suministrados (nombre, dirección y teléfono) eran de dominio público, no encontró violación del derecho a la intimidad”.

<sup>159</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-307 de 1999. MP. Eduardo Montealegre Lynett.

llamado “poder informático”<sup>160</sup> y el eventual manejo “indiscriminado de los denominados datos personales”<sup>161</sup>.

120. Desde la perspectiva descrita, el derecho al hábeas data dejó de ser “una garantía con alcances limitados”<sup>162</sup>, y pasó a convertirse en un derecho fundamental autónomo con amplios contornos de protección. En esa medida, teniendo como punto de partida la cláusula general de libertad contemplada en el artículo 16 superior y también la específica en el manejo de datos prevista en el primer inciso del artículo 15 superior, la jurisprudencia ha reconocido el derecho a la autodeterminación informática<sup>163</sup>.

121. Así, pues, según la sentencia T-729 de 2002<sup>164</sup> y, de conformidad con jurisprudencia constitucional reiterada<sup>165</sup>, el derecho al hábeas data tiene los siguientes contenidos principales<sup>166</sup>. En primer lugar, les confiere a todas las personas la facultad de “conocer, actualizar y rectificar la información que sobre ellas se haya recogido en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas”<sup>167</sup>. En segundo lugar, somete los procesos de recolección, tratamiento y circulación de datos al respeto de la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución”<sup>168</sup>. Finalmente, autoriza a su titular para exigir que el “administrador de las bases de datos personales efectúe su labor con sujeción a estrictos límites constitucionales”<sup>169</sup>.

122. Por otra parte, en vista del impulso que ha tomado el fenómeno de la globalización de la información, el legislador estatutario ha regulado el contenido del derecho fundamental al hábeas data en distintas normatividades y ha generado instrumentos e instancias para su debida protección. En este

---

<sup>160</sup> En la sentencia T-729 de 2002. MP. Eduardo Montealegre Lynett, la Corte se refirió a este concepto y recordó en la nota al pie de página número 1 que en la sentencia T-414 de 1992. MP. Ciro Angarita Barón, que esa Corporación “siguiendo al profesor Vittorio Frosini, definió el poder informático como una especie de “dominio social sobre el individuo”, consistente en “la posibilidad de acumular informaciones en cantidad ilimitada, de confrontarlas y agregarlas entre sí, de hacerle un seguimiento en una memoria indefectible, de objetivarlas y transmitir las como mercancía en forma de cintas, rollos o discos magnéticos”. Igualmente resaltó cómo “en la sentencia T-307 de 1999. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, afirmó: “[e]n las sociedades tecnológicas contemporáneas el manejo sistemático de datos personales sirve a propósitos tan variados como apoyar los procesos de distribución de las cargas y los bienes públicos; facilitar la gestión de las autoridades militares y de policía; o, fomentar el funcionamiento del mercado. En tales condiciones, quien tiene la posibilidad de acopiar, ordenar, utilizar y difundir datos personales adquiere un poder de facto, denominado ‘poder informático’... Como puede advertirse, el abuso o la negligencia en el ejercicio de este enorme poder, aparece un serio riesgo, entre otros, para los derechos fundamentales a la personalidad, a la identidad, a la igualdad, a la intimidad, a la honra, al buen nombre o al debido proceso del sujeto concernido”.

<sup>161</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-729 de 2002. MP. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>162</sup> En la sentencia T-307 de 1999. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte citó las sentencias T-094 de 1995, T-097 de 1995 y T-119 de 1995, todas con ponencia del magistrado José Gregorio Hernández Galindo, en las que la Corporación, aunque reconoció el hábeas data como derecho autónomo, continuó dándole el tratamiento de una “garantía, en la medida en que lo considera un instrumento para la protección de otros derechos como la intimidad, la honra y el buen nombre”.

<sup>163</sup> La Corte en diferentes pronunciamientos se ha referido al derecho de “conocer, actualizar y rectificar las informaciones recogidas en archivos y bancos de datos”. En la sentencia T-414 de 1992. MP. Ciro Angarita Barón lo definió como derecho a la “libertad informática”. Así mismo, en la sentencia SU-082 de 1995. MP. Jorge Arango Mejía, lo llamó derecho a la “autodeterminación informática”, y en la sentencia T-552 de 1997. MP. Vladimiro Naranjo Mesa como “autodeterminación informativa”.

<sup>164</sup> MP. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>165</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-143 de 2022. MP. Alejandro Linares Cantillo; C-032 de 2021. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-282 de 2021. MP. Alejandro Linares Cantillo, C-748 de 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

<sup>166</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-139 de 2021. MP. Jorge Enrique Ibáñez Najar, que reiteró las sentencias T-729 de 2002. MP. Eduardo Montealegre Lynett, la cual desarrolla los fundamentos jurídicos contenidos en las sentencias T-414 de 1992. MP. Ciro Angarita Barón y T-307 de 1999. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>167</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-032 de 2021. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>168</sup> Ibid.

<sup>169</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-139 de 2021. MP. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

sentido se pueden mencionar las leyes estatutarias 1266 de 2008<sup>170</sup> y 2157 de 2021<sup>171</sup>, en el ámbito del *hábeas data financiero*, y la Ley Estatutaria 1581 de 2012<sup>172</sup>, en el régimen general de tratamiento de datos<sup>173</sup>.

123. En pronunciamientos reiterados esta Corporación ha señalado los rasgos característicos del dato personal<sup>174</sup>. Primero, que se trata de “aspectos exclusivos y propios de una persona natural”<sup>175</sup>. Segundo, que en virtud de la visión de conjunto que se logre con el dato y con otros datos, permite identificar en mayor o en menor medida a una persona. Tercero, la propiedad del dato reside, exclusivamente en su titular, circunstancia que no se modifica por el hecho de que se obtenga por un tercero de manera lícita o ilícita. Cuarto, lo referente a la captación, administración y divulgación del dato está sujeto a reglas o principios especiales<sup>176</sup>.

124. Por su parte, la información reservada es aquella que equivale a datos sensibles y del interés exclusivo y excluyente de su titular, puesto que se encuentra relacionada con la protección de sus derechos a la dignidad humana, a la intimidad, al libre ejercicio de la personalidad, para mencionar algunos de los más importantes<sup>177</sup>. El acceso a esta clase de información está vedado a terceros, excepto cuando se trata de una situación excepcional, en la que **i)** “el dato reservado constituye ‘un elemento probatorio pertinente y conducente dentro de una investigación penal’”<sup>178</sup> y **ii)** “dicho dato está directamente relacionado con el objeto de la investigación”<sup>179</sup>.

125. En suma, la protección que se desprende del derecho fundamental al *hábeas data* incluye, de manera especial, que asuntos vinculados al ámbito de privacidad de sus titulares no sean divulgados sin su autorización. Esta garantía ha sido considerada por la Corte Constitucional como una concretización del principio de libertad, que subyace al ejercicio del derecho en mención, y que les brinda a sus titulares la inmunidad indispensable frente a injerencias de terceros o del Estado.

---

<sup>170</sup> Ley 1266 de 2008, “[p]or la cual se dictan las disposiciones generales del *hábeas data* y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones”. Esta normativa constituye una regulación parcial del derecho al *hábeas data*, porque se circunscribe al dato financiero. En la sentencia C-1011 de 2008. MP. Jaime Córdoba Triviño la Corte ejerció el control previo de constitucionalidad del proyecto de ley y determinó que esta norma tiene carácter sectorial, pues solo está dirigido a la regulación de la administración de datos personales de contenido comercial, financiero y crediticio.

<sup>171</sup> Ley 2157 de 2021, “[p]or medio de la cual se modifica y adiciona la ley estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del *hábeas data* con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.”

<sup>172</sup> Ley 1581 de 2012, “[p]or la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.”

<sup>173</sup> Esta referencia normativa tan solo es enunciativa, pues existen otras leyes estatutarias que contienen disposiciones específicas sobre el tratamiento de datos personales v.gr. Ley 2097 de 2 de julio de 2021, “Por medio de la cual se crea el registro de deudores alimentarios morosos –Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM) y se dictan otras disposiciones”, cuyo control de constitucionalidad fue realizado a través de la sentencia C-032 de 2021. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>174</sup> Los rasgos característicos de este derecho fundamental fueron señalados en la sentencia T-729 de 2002. MP. Eduardo Montealegre Lynett, la cual reiteró algunos aspectos esenciales de la Sentencia T-414 de 1992. MP. Ciro Angarita Barón. Esta postura ha sido reiterada en las sentencias C-1011 de 2008. MP. Jaime Córdoba Triviño, C-748 de 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-540 de 2012 y recientemente en la sentencia T-509 de 2020. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>175</sup> Ibid.

<sup>176</sup> Ibid.

<sup>177</sup> Sentencia C-1011 de 2008. MP. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>178</sup> Ibid.

<sup>179</sup> Ibid.

126. Ahora bien, la Ley Estatutaria 1581 de 2012<sup>180</sup> regula el tratamiento de datos personales en el ordenamiento colombiano<sup>181</sup>. Consiste en una “reglamentación general y mínima aplicable en mayor o menor medida a todos los datos personales”<sup>182</sup>. De esta forma, la legislación dio lugar “a un sistema híbrido de protección en el que confluye una ley de principios generales con otras regulaciones sectoriales, que deben leerse en concordancia con la ley general, pero que introduce reglas específicas que atienden a la complejidad del tratamiento de cada tipo de dato”<sup>183</sup>.

127. El objeto de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 radica, más concretamente, en “desarrollar el derecho constitucional que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos, y los demás derechos, libertades y garantías constitucionales a que se refiere el artículo 15 de la Constitución Política; así como el derecho a la información consagrado en el artículo 20 de la misma”<sup>184</sup>.

128. El artículo 2º de la referida ley se ocupó de establecer su ámbito de regulación y especificó que sus principios y disposiciones se aplicarán “a los datos personales registrados en cualquier base de datos que los haga susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada”<sup>185</sup>. Dispuso, asimismo, que la ley regirá “el 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”<sup>186</sup>. Adicionalmente, señaló los casos en los que no se aplicará el régimen de

---

<sup>180</sup> “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”.

<sup>181</sup> Es importante resaltar que, mediante la sentencia C-748 de 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, esta Corporación realizó la revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 184/10 Senado, 046/10 Cámara y declaró exequible este artículo, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la providencia. En aquella oportunidad, la Corte puso énfasis en que las garantías que se desprenden del derecho al hábeas data en la ley no son taxativas, esto es, no excluyen otras como, por ejemplo, la de “autorizar el tratamiento, incluir nuevos datos, o excluirllos o suprimirlos de una base de datos o archivo”. Especial atención le confirió la Corporación al carácter de derecho fundamental autónomo que tiene el derecho al hábeas data, que es, precisamente, el objeto de la regulación por parte de la ley estatutaria.

<sup>182</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-748 de 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>183</sup> Ibid.

<sup>184</sup> Artículo 1º de la Ley Estatutaria 1581 de 2012.

<sup>185</sup> En la sentencia C-748 de 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, la Corte precisó que los archivos son una especie de base de datos así: conforme “con estas definiciones, los archivos –para efectos exclusivamente del proyecto-, en tanto son (i) depósitos ordenados de datos, incluidos datos personales, y (ii) suponen, como mínimo, que los datos han sido recolectados, almacenados y, eventualmente, usados –modalidades de tratamiento, son una especie de base de datos que contiene datos personales susceptibles de ser tratados y, en consecuencia, serán cobijados por la ley una vez entre en vigencia”. Adicionalmente, sostuvo que “en atención a los principios de interpretación conforme a la Constitución y de conservación del derecho [debía] entenderse –sin necesidad de condicionar la exequibilidad del precepto– que la interpretación del inciso que se ajusta a la Carta es aquella según el cual el término entidades comprende tanto las personas naturales como jurídicas. De modo que, así entendida la condición, la Sala también concluye que es compatible con la Carta, pues cobija las hipótesis necesarias para que el proyecto cumpla su finalidad de brindar protección a los datos personales. Aunado a lo anterior, resaltó “la importancia de esta disposición, en tanto reconoce que el tratamiento de datos personales también puede ser efectuado por personas privadas; de hecho, en el mundo globalizado, el sector privado lleva a cabo una parte muy considerable del tratamiento de datos, lo que lo dota de un poder informático a gran escala y lo convierte en un potencial vulnerador del derecho al hábeas data. De ahí que uno de los grandes retos de la protección de los datos personales es la creación de mecanismos para hacer responsables a los particulares por el tratamiento inadecuado y abusivo de datos personales”.

<sup>186</sup> A propósito de esta regulación, la Corporación en la sentencia C-748 de 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub sostuvo: “[p]ara la Sala, esta disposición se ajusta a la Carta, pues amplía el ámbito de protección a algunos tratamientos de datos personales que ocurren fuera del territorio nacional, en virtud del factor subjetivo. En un mundo globalizado en el que el flujo transfronterizo de datos es constante, la aplicación extraterritorial de los estándares de protección es indispensable para garantizar la protección adecuada de los datos personales de los residentes en Colombia, pues muchos de los tratamientos, en virtud de las nuevas tecnologías, ocurren precisamente fuera de las fronteras. Por tanto, para la Sala se trata de una medida imperiosa para garantizar el derecho al hábeas data. Esta disposición debe además leerse en conjunto con los artículos sobre transferencia de datos a terceros países ...”

protección de datos personales que se establece en esa ley, a saber <sup>187</sup> –se destaca–:

a) A las bases de datos o archivos mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico<sup>188</sup>.

**Cuando estas bases de datos o archivos vayan a ser suministrados a terceros se deberá, de manera previa, informar al Titular y solicitar su autorización. En este caso los Responsables y Encargados de las bases de datos y archivos quedarán sujetos a las disposiciones contenidas en la presente ley –se destaca–;**

b) A las bases de datos y archivos que tengan por finalidad la seguridad y defensa nacional, así como la prevención, detección, monitoreo y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo;

c) A las Bases de datos que tengan como fin y contengan información de inteligencia y contrainteligencia;

d) A las bases de datos y archivos de información periodística y otros contenidos editoriales;

e) A las bases de datos y archivos regulados por la Ley 1266 de 2008;

f) A las bases de datos y archivos regulados por la Ley 79 de 1993.

**PARÁGRAFO.** Los principios sobre protección de datos serán aplicables a todas las bases de datos, incluidas las exceptuadas en el presente artículo, con los límites dispuestos en la presente ley y sin reñir con los datos que tienen características de estar amparados por la reserva legal. En el evento que la normatividad especial que regule las bases de datos exceptuadas prevea principios que tengan en consideración la naturaleza especial de datos, los mismos aplicarán de manera concurrente a los previstos en la presente ley.

---

<sup>187</sup> Resulta necesario advertir que en la sentencia C-748 de 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub la Corte subrayó los motivos por los cuales las hipótesis previstas en el artículo referido exigen una regulación específica. Recordó que se trataba de aspectos en relación con los cuales se presenta “una fuerte tensión entre el derecho al habeas data y otros principios constitucionales (como el derecho a la información, la seguridad nacional y el orden público). Indicó que para enfrentar esta tensión y poder darle solución se necesitaban “reglas especiales y complementarias”. No obstante, advirtió que según “la primera parte del párrafo, estas hipótesis no están exceptuadas de los principios, como garantías mínimas de protección del habeas data”. Se trata entonces de casos exceptuados mas no excluidos “de la aplicación de las disposiciones de la ley, en virtud del tipo de intereses involucrados en cada uno y que ameritan una regulación especial y complementaria, salvo respecto de las disposiciones que tienen que ver con los principios”. Luego de aportar las razones de su aserto, concluyó que tales “casos exceptuados deben ser regulados por leyes estatutarias especiales y complementarias, las cuales deberán sujetarse a las exigencias del principio de proporcionalidad” y deben interpretarse restrictivamente.

<sup>188</sup> En la sentencia C-748 de 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, la Corte precisó que “el primer contenido normativo del literal a) tiene tres elementos: (i) hace referencia a datos personales, (ii) contenidos en bases de datos (iii) mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico. El último elemento se refiere al ámbito de la intimidad de las personas naturales”. La Corporación destacó, que, efectivamente, “los ámbitos personal y doméstico son las esferas con las que tradicionalmente ha estado ligado el derecho a la intimidad, el cual, en tanto se relaciona con la posibilidad de autodeterminación como un elemento de la dignidad humana no puede predicarse de las personas jurídicas. Por tanto, esta excepción busca resolver la tensión entre el derecho a la intimidad y el derecho al habeas data”. La Corporación puntualizó, asimismo, que, si los datos no circulen o circulan internamente, esto “no asegura que su tratamiento no pueda tener consecuencias adversas para su titular”. Para ilustrar el punto trajo a colación que “las hojas de vida de los empleados de una empresa mantenidas en el ámbito interno; si bien no van a ser divulgadas a terceros, su tratamiento y circulación interna sí puede traer consecuencias negativas para el titular del dato (por ejemplo, en términos sancionatorios o de ascensos), razón por la cual deben estar sujetas a las reglas generales que consagra [la] ley”. Concluyó que “en tanto los datos mantenidos en estas esferas (i) no están destinados a la circulación ni a la divulgación, y (ii) su tratamiento tampoco puede dar lugar a consecuencias adversas para el titular”. Por ese motivo se puede entender que “su tratamiento esté exceptuado de algunas disposiciones del proyecto”. Para ilustrar este aspecto añadió que “no sería razonable que la protección de los datos personales mantenidos en estos ámbitos (por ejemplo, un directorio telefónico doméstico) estuviera a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio o que quien trata los datos estuviera sometido al régimen sancionatorio que prevé [la ley].

129. A propósito del párrafo citado cabe resaltar su importancia en el sentido en que –como lo subrayó la Corte Constitucional en la sentencia C-748 de 2011<sup>189</sup>–, al margen de la finalidad que tenga una base de datos, en la medida en que abarque información y datos personales resulta forzoso acatar los principios generales que regulan el tratamiento y protección de datos.

130. A su vez, el artículo 3º prevé un grupo de definiciones importantes<sup>190</sup>, para efectos de la ley aludida<sup>191</sup>. Otro concepto relevante, definido por la ley estatutaria en comento es el de tratamiento de datos personales<sup>192</sup>. La Corte consideró importante subrayar que la ley de protección de datos personales no cobija única y exclusivamente el tratamiento de datos que se valen de nuevas tecnologías de la información, sino que abarca también las bases de datos manuales. Por eso insistió en que lo que la ley estatutaria buscó fue “que todas las operaciones o conjunto de operaciones con los datos personales quede regulada por las disposiciones de [la ley estatutaria] en mención, con algunas salvedades”<sup>193</sup>. En tal virtud, el tratamiento implica usar, recolectar, almacenar y suprimir “datos personales que se encuentran registrados en cualquier base de datos o archivos por parte de entidades públicas o privadas cuyo procesamiento sea utilizando medios tecnológicos o manuales”<sup>194</sup>.

131. El artículo 4º estableció, a su turno, los principios para el tratamiento de datos personales que deberán ser observados en el desarrollo, en la interpretación y en la aplicación de la ley estatutaria, de modo armónico e integral:

a) Principio de legalidad en materia de Tratamiento de datos: El Tratamiento

---

<sup>189</sup> MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>190</sup> a) “Autorización: [c]onsentimiento previo, expreso e informado del Titular para llevar a cabo el Tratamiento de datos personales. // b) Base de datos: [c]onjunto organizado de datos personales que sea objeto de Tratamiento; // c) Dato personal, [c]ualquier información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales determinadas o determinables; // d) Encargado del tratamiento: [p]ersona natural o jurídica, pública o privada, que por sí misma o en asocio con otros, realice el Tratamiento de datos personales por cuenta del Responsable del Tratamiento; // e) Responsable del Tratamiento: [p]ersona natural o jurídica, pública o privada, que por sí misma o en asocio con otros, decida sobre la base de datos y/o el Tratamiento de los datos; // f) Titular: [p]ersona natural cuyos datos personales sean objeto de Tratamiento; g) Tratamiento: [c]ualquier operación o conjunto de operaciones sobre datos personales, tales como la recolección, almacenamiento, uso, circulación o supresión”.

<sup>191</sup> En la sentencia C-748 del 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, la Corte advirtió que las “definiciones de los vocablos ‘técnicos’ que se emplean para regular el objetivo del proyecto de ley, son elementos indispensables para la protección del habeas data, en tanto permiten una correcta y apropiada interpretación de la ley y contribuyen a determinar las responsabilidades de los involucrados en el tratamiento de datos personales”. Recordó que, con ocasión de sentencia C-1011 de 2008. MP. Jaime Córdoba Triviño, se puso énfasis en que fijar esas definiciones formaba “parte de la libre configuración del legislador, de modo que en este punto el Congreso goza de un importante margen de discreción. No obstante, hizo algunas precisiones al respecto. Si bien es cierto respecto de algunas definiciones echó de menos algunos conceptos o constató que se usó una terminología diferente a la prevista en la Ley 1266 de 2008 concluyó que eso no suponía un vicio de constitucionalidad, pues las definiciones no son un ingrediente indispensable para la aplicación de las garantías y, en todo caso, se pueden llenar de contenido acudiendo a la jurisprudencia constitucional y a otros preceptos legales. La jurisprudencia constitucional ha especificado los rasgos característicos de los datos personales, en contraste con los datos impersonales así: “i) son los relativos a aspectos exclusivos y propios de una persona natural; ii) permiten identificar a la persona, en mayor o menor medida, gracias a la visión de conjunto que se logre con el mismo y con otros datos; iii) su propiedad reside exclusivamente en el titular del dato situación que no se altera por su obtención por parte de un tercero de manera lícita o ilícita y iv) su tratamiento se somete a reglas especiales (principios) en lo relativa a la manera como se capta, administra y divulga.

<sup>192</sup> La ley precisa que consiste en cualquier operación o conjunto de operaciones sobre datos personales bien sea que se ocupe de recolectarlos, almacenarlos, usarlos, circularlos o suprimirlos. A propósito de este concepto, la Corte resaltó que se inspiró en la noción contemplada por la Directiva 95/46 del Parlamento Europeo y en los estándares aplicados por una conferencia dictada en Madrid (España) en los tiempos por los que la Corte pronunció su sentencia C-748 de 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. De acuerdo con estas definiciones, el tratamiento es “cualquier operación o conjunto de operaciones, sean o no automatizadas, que se apliquen a datos de carácter personal, en especial sus recogida, conservación, utilización, revelación o supresión”.

<sup>193</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-748 del 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>194</sup> Ibid.

a que se refiere la presente ley es una actividad reglada que debe sujetarse a lo establecido en ella y en las demás disposiciones que la desarrollen;

b) Principio de finalidad: El Tratamiento debe obedecer a una finalidad legítima de acuerdo con la Constitución y la Ley, la cual debe ser informada al Titular;

c) Principio de libertad: El Tratamiento sólo puede ejercerse con el consentimiento, previo, expreso e informado del Titular. Los datos personales no podrán ser obtenidos o divulgados sin previa autorización, o en ausencia de mandato legal o judicial que releve el consentimiento;

d) Principio de veracidad o calidad: La información sujeta a Tratamiento debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible. Se prohíbe el Tratamiento de datos parciales, incompletos, fraccionados o que induzcan a error;

e) Principio de transparencia: En el Tratamiento debe garantizarse el derecho del Titular a obtener del Responsable del Tratamiento o del Encargado del Tratamiento, en cualquier momento y sin restricciones, información acerca de la existencia de datos que le conciernan;

f) Principio de acceso y circulación restringida: El Tratamiento se sujeta a los límites que se derivan de la naturaleza de los datos personales, de las disposiciones de la presente ley y la Constitución. En este sentido, el Tratamiento sólo podrá hacerse por personas autorizadas por el Titular y/o por las personas previstas en la presente ley;

Los datos personales, salvo la información pública, no podrán estar disponibles en Internet u otros medios de divulgación o comunicación masiva, salvo que el acceso sea técnicamente controlable para brindar un conocimiento restringido sólo a los Titulares o terceros autorizados conforme a la presente ley;

g) Principio de seguridad: La información sujeta a Tratamiento por el Responsable del Tratamiento o Encargado del Tratamiento a que se refiere la presente ley, se deberá manejar con las medidas técnicas, humanas y administrativas que sean necesarias para otorgar seguridad a los registros evitando su adulteración, pérdida, consulta, uso o acceso no autorizado o fraudulento;

h) Principio de confidencialidad: Todas las personas que intervengan en el Tratamiento de datos personales que no tengan la naturaleza de públicos están obligadas a garantizar la reserva de la información, inclusive después de finalizada su relación con alguna de las labores que comprende el Tratamiento, pudiendo sólo realizar suministro o comunicación de datos personales cuando ello corresponda al desarrollo de las actividades autorizadas en la presente ley y en los términos de esta.

132. En fin, el artículo 4º fija “el contexto axiológico dentro del cual debe moverse, el proceso informático”<sup>195</sup>, que no puede pasar por alto la existencia de un grupo de criterios generales de obligada observancia para “poder afirmar que el proceso de acopio, uso y difusión de datos personales sea constitucionalmente legítimo”<sup>196</sup>. Los principios de la administración de datos

---

<sup>195</sup> Ibid.

<sup>196</sup> Ibid.

personales consignados en esta norma “son **oponibles a todos los sujetos** involucrados en el **tratamiento del dato**, entiéndase en la recolección, circulación, uso, almacenamiento, supresión, etc., sin importar la denominación que los sujetos adquieran, es decir, llámense fuente, responsable del tratamiento, operador, encargado del tratamiento o usuario, entre otros”<sup>197</sup> – negrillas en el texto citado–.

133. A propósito del artículo 4º mencionado, en la sentencia C-748 de 2011<sup>198</sup> la Corte advirtió, asimismo, sobre la necesidad de aplicar otros principios que se originan en normas constitucionales, tales como **i)** “la prohibición de discriminación por las informaciones recaudadas en las bases de datos; **ii)** el principio de interpretación integral de los derechos constitucionales y **iii)** la obligación de indemnizar los perjuicios causados por las posibles fallas en el proceso de administración de datos”<sup>199</sup>.

134. En ese mismo horizonte de comprensión, resaltó que a la luz del principio *pro-persona* al que se acude cuando se trata de fijar el sentido y alcance de las normas constitucionales, la administración de datos personales deberá, en todo caso, subordinarse a la eficacia de los derechos fundamentales. Así mismo, los principios deben entenderse de manera armónica, coordinada y sistemática, respetando, en todo caso, los contenidos básicos del derecho fundamental al hábeas data<sup>200</sup>.

135. Además, observó que existía un conjunto de directrices no enlistadas en el artículo 4º que también deben ser tomadas en cuenta al momento de realizar una lectura sistemática de la ley en comento. Entre estas, mencionó las siguientes: **a)** aun cuando la ley exceptúa algunas materias del régimen general de la administración de datos, no las excluye y este tema debe abordarse teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad, respondiendo, a su vez, a los estándares internacionales de protección; **b)** en el marco de la estructura estatal debe existir un órgano encargado de garantizar los principios en términos de imparcialidad e independencia; **c)** debe presentarse una equivalencia de estándares de protección para la transferencia internacional de datos, pues, como se deduce del artículo 26 del Proyecto de Ley Estatutaria, hay una prohibición de transferencia internacional a cualquier tipo de países que no proporcionen niveles adecuados de protección de datos.

136. De otro lado, el artículo 5º de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 se refiere a los datos sensibles como “aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación”. Entre este tipo de datos, la norma mencionó los “que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos

---

<sup>197</sup> Ibid.

<sup>198</sup> MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>199</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-748 de 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>200</sup> Ibid.



políticos de oposición, así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos”.

137. La Corte Constitucional, al ejercer el control automático en relación con el artículo 5° de la Ley Estatutaria de 2012<sup>201</sup>, trajo a colación que de acuerdo con lo resuelto en la sentencia C-1011 de 2008<sup>202</sup>, la información sensible podía considerarse como aquella relacionada con aspectos directamente vinculados con el núcleo esencial del derecho a la intimidad, entendido este como aquel que le asegura a las personas una “esfera o espacio de vida privada no susceptible de la interferencia arbitraria de las demás personas, que al ser considerado un elemento esencial del ser, se concreta en el derecho a poder actuar libremente en la mencionada esfera o núcleo, en ejercicio de la libertad personal y familiar, sin más limitaciones que los derechos de los demás y el ordenamiento jurídico”<sup>203</sup>.

138. Con todo, la Corte resaltó que el listado contemplado en el artículo 5° en mención no era taxativo, “sino meramente enunciativo de datos sensibles, pues los datos que pertenecen a la esfera íntima son determinados por los cambios y el desarrollo histórico”<sup>204</sup>.

139. El artículo 6° de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 prohibió el tratamiento de datos sensibles y relacionó un conjunto de salvedades entre las que se encuentran las siguientes:

- a) El Titular haya dado su autorización explícita a dicho Tratamiento, salvo en los casos que por ley no sea requerido el otorgamiento de dicha autorización;
- b) El Tratamiento sea necesario para salvaguardar el interés vital del Titular y este se encuentre física o jurídicamente incapacitado. En estos eventos, los representantes legales deberán otorgar su autorización;
- c) El Tratamiento sea efectuado en el curso de las actividades legítimas y con las debidas garantías por parte de una fundación, ONG, asociación o cualquier otro organismo sin ánimo de lucro, cuya finalidad sea política, filosófica, religiosa o sindical, siempre que se refieran exclusivamente a sus miembros o a las personas que mantengan contactos regulares por razón de su finalidad. En estos eventos, los datos no se podrán suministrar a terceros sin la autorización del Titular;
- d) El Tratamiento se refiera a datos que sean necesarios para el reconocimiento, ejercicio o defensa de un derecho en un proceso judicial;
- e) El Tratamiento tenga una finalidad histórica, estadística o científica. En este evento deberán adoptarse las medidas conducentes a la supresión de identidad de los Titulares.

---

<sup>201</sup> Ibid.

<sup>202</sup> M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>203</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-517 de 1998. MP. Alejandro Martínez Caballero, reiterada en la sentencia C-692 de 2003.MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>204</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-748 de 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

140. Cuando ejerció el control de constitucionalidad de la Ley Estatutaria en comento, la Corte puso de presente que prohibir el tratamiento de datos sensibles comporta una garantía que contribuye a materializar los derechos fundamentales al hábeas data y a la intimidad, estrechamente unidos a la protección de la dignidad humana<sup>205</sup>. No obstante, también precisó que, ocasionalmente, el tratamiento de datos resulta necesario para prestar adecuadamente servicios.

141. Para ilustrar su aserto trajo a colación el servicio de atención médica y de educación. Mencionó, igualmente, la realización de derechos ligados precisamente a la esfera íntima de las personas –como la libertad de asociación y el ejercicio de las libertades religiosas y de opinión– y advirtió que las “excepciones del artículo 6 responden precisamente a la necesidad del tratamiento de datos sensible en dichos escenarios”<sup>206</sup>.

142. Además, puntualizó que, tratándose de casos exceptuados, se generan riesgos altos para la preservación del derecho de hábeas data, intimidad y dignidad de quienes son titulares de los datos. En estos casos, quienes agencian los datos asumen una responsabilidad reforzada, en el sentido de que no solo deben cumplir con los principios previstos en el artículo 4º, sino también los deberes consignados en el título VI de la ley en comento. Esta exigencia mayor de diligencia se aplica también en materia sancionatoria administrativa y penal.

143. En fin, la regulación del derecho fundamental al hábeas data en la Ley Estatutaria de Protección de Datos Personales procura responder al actual desarrollo de las tecnologías de información, que, como recuerda la doctrina<sup>207</sup>, permite hoy por hoy recopilar y guardar, sin límite espacial alguno, un conjunto enorme de datos sobre las personas, catalogar esa información e interrelacionarla con los demás datos que sobre ellas se tengan, sin perjuicio de que hayan sido resguardadas en archivos diferentes, relativos a distintas épocas de su existencia y tras haber sido recopiladas, incluso, en lugares diversos<sup>208</sup>. Dicho en pocas palabras, actualmente la posibilidad de acumular y recabar información resulta inmensa. Esto puede suceder en segundos, al margen del lugar en el que las personas se encuentren<sup>209</sup>.

144. Ahora bien, esta Corte ha insistido en la necesidad de contar con una legislación unificada, precisa y clara que regule el aspecto de protección de la información que responda a los principios de necesidad y de proporcionalidad<sup>210</sup>. Ha resaltado que observar los principios de la administración de datos resulta forzoso y que su falta de aplicación solo podría ser la respuesta “a un estudio particular de cada caso que sobre fundamentos verídicos y con argumentación suficiente”<sup>211</sup> haga factible por medio de un

---

<sup>205</sup> Ibid.

<sup>206</sup> Ibid.

<sup>207</sup> GARRIGA DOMÍNGUEZ, Ana, Tratamiento de Datos Personales y Derechos Fundamentales, Madrid, Dykinson S.L., 2004.

<sup>208</sup> Ibid.

<sup>209</sup> Ibid.

<sup>210</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-748 de 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>211</sup> Ibid.

escrutinio de razonabilidad resolver y fundamentar los motivos por los que “no se aplicarán los principios básicos que desarrollan un derecho fundamental”<sup>212</sup>.

145. En tal caso, bastaría con examinar los principios “de libertad, necesidad, veracidad, integridad, finalidad, así como su relevancia en la materialización del derecho fundamental al hábeas data, en la protección de datos personales y en la autodeterminación informática”<sup>213</sup>. Más adelante, cuando se analice la disposición acusada, la Sala hará una exposición de los problemas que en la práctica enfrenta la aplicación de la regulación vigente con graves repercusiones para los derechos fundamentales afectados, especialmente en el campo de aplicación de los sistemas de videovigilancia y seguridad.

## **7. Fronteras constitucionales y legales a las que se sujeta la Policía Nacional en su rol de Policía Judicial**

146. Según el artículo 218 superior, la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil que busca mantener las condiciones indispensables para el ejercicio de los derechos y libertades públicas. La norma agrega que, con su tarea, esta autoridad busca asegurar la convivencia pacífica de quienes habitan el territorio nacional.

147. Desde muy temprano, la Corte Constitucional se pronunció sobre la función que cumple la Policía Nacional en materia de orden público. Ahora bien, lejos de describir el orden público como un valor en sí mismo, la Corporación lo denotó como “el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”<sup>214</sup>. Desde esa perspectiva, resulta claro que la garantía de estos derechos se convierte en condición de posibilidad y freno del poder que le atribuyó el ordenamiento a la Policía Nacional.

148. Además, en distintos pronunciamientos la Corte ha sostenido que la función atribuida a la policía “es esencialmente *preventiva*”<sup>215</sup>. Bajo esa óptica, su tarea consiste, principalmente, en adoptar de manera oportuna y eficaz medidas que aseguren el ejercicio pleno y efectivo de las garantías constitucionales. De este modo, contribuye a la convivencia pacífica en comunidad y con la sociedad<sup>216</sup>.

149. Esta dimensión preventiva que se resalta armoniza con la noción de seguridad ciudadana interpretada en términos de seguridad humana<sup>217</sup>. Así, el sentido y alcance de las funciones atribuidas a la Policía Nacional no pueden separarse de esta noción que resignifica el concepto tradicional de orden

---

<sup>212</sup> Ibid.

<sup>213</sup> Ibid.

<sup>214</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-134 de 2021. MP. Diana Fajardo Rivera; C-825 de 2004. MP. Rodrigo Uprimny Yepes; C-825 de 2004. MP. Jaime Córdoba Triviño y C-024 de 1994. MP. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>215</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-134 de 2021. MP. Diana Fajardo Rivera.

<sup>216</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-134 de 2021. MP. Diana Fajardo Rivera; C-128 de 2018. MP. José Fernando Reyes Cuartas; C-421 de 2002. MP. Álvaro Tafur Galvis; T-1206 de 2001. MP. Rodrigo Escobar Gil y C-453 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>217</sup> Organización de las Naciones Unidas. *La seguridad humana en las Naciones Unidas*. Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. Dependencia de Seguridad Humana Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. Nueva York, 2012, p. 3. Citado por la sentencia C-134 de 2021. MP. Diana Fajardo Rivera.

público<sup>218</sup>. De todos modos, esta Corte ha reiterado, de manera constante, que la Policía Nacional debe sujetarse en el ejercicio de sus funciones a unos lineamientos mínimos de orden superior<sup>219</sup>. Entre estos, pueden mencionarse los siguientes que revisten importancia para resolver el asunto bajo examen:

**Primero**, se encuentra sometida al principio de legalidad, pues hay facetas en el ejercicio de sus funciones que pueden implicar el desconocimiento de los derechos fundamentales y las libertades públicas.

**Segundo**, debe someterse al principio de necesidad, en el sentido de que, para conservar y preservar el orden público, únicamente, puede adoptar aquellas medidas imprescindibles y eficaces.

**Tercero**, se sujeta a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, tomando en cuenta las circunstancias y el fin que se pretende alcanzar.

**Cuarto**, debe hacer efectivas las tareas que le confía el ordenamiento en concordancia con el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, lo que implica, simultáneamente, que debe proscribir las discriminaciones injustificadas en el sentido previsto por el artículo 13 superior.

#### **a) Funciones que el ordenamiento le confiere a la Policía Nacional en su rol de Policía Judicial y sus límites**

150. El ordenamiento también le confiere a la Policía Nacional atribuciones de Policía Judicial. Esto se desprende de lo establecido en el numeral 5º del artículo 251 de la Carta Política a cuyo tenor, en el ejercicio de sus funciones, la Fiscalía General de la Nación podrá –se destaca–:

5. Otorgar, atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de **Policía Judicial**, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación.

151. Si bien existen otras autoridades facultadas por el ordenamiento para ejercer funciones de Policía Judicial, tales como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y aquellas previstas en los artículos 202<sup>220</sup> y 203<sup>221</sup> de la Ley 906 de 2004, el artículo 48 de la Ley 2197 de 2022 acusado en el expediente de la referencia se refirió, en concreto, a la Policía Nacional. Con todo, el artículo 201 del Código de Procedimiento Penal

<sup>218</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-134 de 2021. MP. Diana Fajardo Rivera.; C-281 de 2017. MP. Aquiles Arrieta Gómez.

<sup>219</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-134 de 2021. MP. Diana Fajardo Rivera que reiteró las sentencias En adelante se recapitula lo indicado por primera vez en la Sentencia, y reiterado en decisiones posteriores. Ver, a este respecto, las sentencias C-600 de 2019. MP. Alberto Rojas Ríos; C-117 de 2006. MP. Jaime Córdoba Triviño; C-1444 de 2000. MP. Alfredo Beltrán Sierra; C-024 de 1994. MP. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>220</sup> “ARTÍCULO 202. ÓRGANOS QUE EJERCEN FUNCIONES PERMANENTES DE POLICÍA JUDICIAL DE MANERA ESPECIAL DENTRO DE SU COMPETENCIA. Ejercen permanentemente funciones especializadas de policía judicial dentro del proceso penal y en el ámbito de su competencia, los siguientes organismos: // 1. La Procuraduría General de la Nación. // 2. La Contraloría General de la República. // 3. Las autoridades de tránsito. // 4. Las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control. // 5. Los directores nacional y regional del Inpec, los directores de los establecimientos de reclusión y el personal de custodia y vigilancia, conforme con lo señalado en el Código Penitenciario y Carcelario. // 6. Los alcaldes. // 7. Los inspectores de policía. // PARÁGRAFO. Los directores de estas entidades, en coordinación con el Fiscal General de la Nación, determinarán los servidores públicos de su dependencia que integrarán las unidades correspondientes”.

<sup>221</sup> “ARTÍCULO 203. ÓRGANOS QUE EJERCEN TRANSITORIAMENTE FUNCIONES DE POLICÍA JUDICIAL. Ejercen funciones de policía judicial, de manera transitoria, los entes públicos que, por resolución del Fiscal General de la Nación, hayan sido autorizados para ello. Estos deberán actuar conforme con las autorizaciones otorgadas y en los asuntos que hayan sido señalados en la respectiva resolución”.

es muy claro en que **solo las dependencias especializadas de la Policía Nacional** se encuentran capacitadas para el efecto y “no toda la Policía Nacional”<sup>222</sup>. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el parágrafo 1° de esa misma disposición, según el cual “[e]n los lugares del territorio nacional donde no hubiere miembros de Policía Judicial de la Policía Nacional, estas funciones las podrá ejercer la Policía Nacional” –se destaca–.

152. Por otro lado, en la sentencia C-024 de 1994<sup>223</sup>, la Corte advirtió que, en un Estado social de derecho, el ejercicio del poder de policía –bien de índole administrativa o judicial–, está sujeto al cumplimiento de un conjunto de principios previstos en la Carta Política y por aquellos encaminados a materializar **el objetivo específico de la Policía Nacional que consiste en mantener el orden público en tanto condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas**<sup>224</sup> –se destaca–.

153. De ahí que el ejercicio de esta potestad **no pueda efectuarse para propósitos distintos a los previstos en el ordenamiento jurídico** –se destaca. Si ello no fuera así, se estaría ante “un problema de desviación de poder e, incluso, ante el delito de abuso de autoridad por parte del funcionario o la autoridad administrativa”<sup>225</sup>. En la oportunidad traída a colación en la sentencia referida la Corte sostuvo que no desconocía “la aguda situación delincinencial que vive el país”, sin embargo, advirtió que tampoco podía pasarse por alto la crítica situación de derechos humanos que ha conocido el país en los últimos años”<sup>226</sup>.

154. Sobre las facultades de la Policía Nacional como Policía Judicial también se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C- 594 del 2014<sup>227</sup>.

---

<sup>222</sup> “ARTÍCULO 201. ÓRGANOS DE POLICÍA JUDICIAL PERMANENTE. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2205 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> Ejercen permanentemente las funciones de policía judicial los servidores investidos de esa función, pertenecientes al Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación y a la Policía Nacional, por intermedio de sus dependencias especializadas. // PARÁGRAFO 1o. En los lugares del territorio nacional donde no hubiere miembros de policía judicial de la Policía Nacional, estas funciones las podrá ejercer la Policía Nacional. // PARÁGRAFO 2o. La Fiscalía General de la Nación contará con una Unidad Especial de Investigación de delitos priorizados cometidos contra la Infancia y la Adolescencia, con equipos técnicos y profesionales suficientes e idóneos del Cuerpo Técnico de Investigación para desarrollar el programa metodológico trazado por el ente acusador. // Esta Unidad Especial funcionará de conformidad con lo normado en la ley y en el estatuto orgánico de la Fiscalía General de la Nación. // PARÁGRAFO 3o. La Unidad Especial de Investigación de Delitos Priorizados cometidos contra menores de edad operará de forma articulada y bajo el principio de colaboración armónica entre sus distintos miembros, los cuales serán funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, Cuerpo Técnico de Investigación Judicial, Policía de Infancia y Adolescencia, Defensores Públicos, Jueces de Garantías y Jueces de Conocimiento. La conformación de la Unidad Especial de Investigación de Delitos Priorizados cometidos contra menores de edad será reglamentada conforme al estudio de cargas que se contempla en el artículo siguiente. La Unidad Especial de Investigación de Delitos Priorizados estará articulada con las Defensorías de Familia mediante la emisión y recepción de alertas, que permitan iniciar las actuaciones procedentes en el marco de sus competencias, para la protección garantía y restablecimiento de derechos de niñas, niños y adolescentes. Cfr., también Corte Constitucional. Sentencia C-440 de 2016. MP. Alberto Rojas Ríos.

<sup>223</sup> MP. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>224</sup> Sobre este tema consultar también las sentencias C-1214 de 2001. MP. Clara Inés Vargas Hernández y C-789 de 2006. MP. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>225</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-024 de 1994. MP. Alejandro Martínez Caballero. En aquella ocasión la Corte se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 56 (parcial), 57 (parcial), 62 (parcial), 64, 70 (parcial), 71 (parcial), 78, 79, 81 (parcial), 82, 84, 102 (parcial), 105 (parcial) del Decreto Ley 1355 de 1970, y los artículos 111 y 118 del Decreto Ley 522 de 1971. En esa providencia la Corte precisó que si bien en vigencia de la Constitución de 1886 se efectuó el control de constitucionalidad de la norma, nada impedía que “con la entrada en vigor de una nueva Carta dicha norma resultara inconstitucional, lo cual hacía procedente un nuevo juicio, sin que pudiera hablarse de cosa juzgada. La Corte se propuso examinar si las autoridades de policía, debido a su naturaleza eminentemente administrativa, podían regular la libertad personal, ordenar la captura o realizar la aprehensión de personas, ordenar o efectuar el registro o allanamiento de domicilio y la suspensión de manifestaciones o reuniones pacíficas.

<sup>226</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-024 de 1994. MP. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>227</sup> MP. Jorge Pretelt Chaljub. En esa ocasión le correspondió a la Sala Plena pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 52 (parcial) de la Ley 1453 de 2011 “por medio de la cual se reforma el

Previamente realizó un conjunto de consideraciones sobre la Policía Judicial, en general, y distinguió dos acepciones. La primera orgánica y la segunda funcional<sup>228</sup>. En la referida sentencia la Sala Plena resaltó que, si bien el rol de policía judicial **no es el propio ni el característico de la Policía Nacional**, los integrantes de esta institución **“en sus dependencias especializadas [pueden] ser investidos de tal función o supletoriamente la [tienen] que ejercer, lo cual es ocasional y excepcional”**<sup>229</sup> –se destaca–.

155. Se reitera: en lo que hace concretamente a la Policía Nacional, la Corte insistió en que, pese a la naturaleza investigativa de la función que se le atribuye a esta autoridad como Policía Judicial, tal actividad se debe adelantar bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación. El alcance de esta atribución dependerá siempre de lo que establezca la ley en relación con cada etapa del proceso, pero se centra en comprobar los hechos y las circunstancias para el juzgamiento<sup>230</sup>.

156. A su turno, el artículo 33 de la Ley 270 de 1996 se refirió a la dirección, coordinación y control de las funciones de Policía Judicial<sup>231</sup>. Es de anotar, que

---

Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”. El problema jurídico que se propuso resolver la Corporación fue formulado así: “[e]l demandante señala que la expresión ‘autoridades competentes’ contemplada en el artículo 53 de la Ley 1453 de 2011 no determina cuáles son las entidades autorizadas para realizar una interceptación de comunicaciones, lo cual configuraría una omisión legislativa relativa que desconoce los derechos al debido proceso y a la intimidad. Por lo anterior, la Corte debe establecer si la no determinación específica de las autoridades competentes para realizar una interceptación vulnera los derechos al debido proceso y a la intimidad”. Para resolver el problema jurídico, la Corte se refirió a los siguientes puntos: “(i) el alcance del derecho al debido proceso en materia penal, (ii) la protección constitucional del derecho a la intimidad y sus límites, (iii) el alcance y los límites de la interceptación de comunicaciones, (iv) la policía judicial en el ordenamiento jurídico colombiano y (v) el análisis de la norma demandada”. Finalmente, decidió que “no existía una omisión legislativa, sino una norma en blanco que [podía] ser complementada a través de una interpretación sistemática de la disposición demandada junto a las Leyes 906 y 938 de 2004 y al artículo 250 de la Constitución. Si bien el artículo 52 de la Ley 1453 de 2011 no determina específicamente cuáles son las autoridades encargadas de realizar la operación técnica de la interceptación de comunicaciones, el artículo 46 de la Ley 938 de 2004 señala que dicha competencia recae en las autoridades de policía judicial, las cuales son definidas en los artículos 201, 202 y 203 de la Ley 906 de 2004”. Sobre la función de dirigir y coordinar las funciones de policía judicial por parte de la Fiscalía General de la Nación ver también Corte Constitucional. Sentencias. C-1024 de 2002. MP. Alfredo Beltrán Sierra; C-440 de 2016. MP. Alberto Rojas Ríos y C-179 de 2020. MP. Alberto Rojas Ríos.

<sup>228</sup> Desde la perspectiva orgánica, “la policía judicial implica el conjunto de autoridades que colaboran con los funcionarios judiciales en la investigación de los delitos y en la captura de los delincuentes”. Bajo una concepción moderna de policía judicial se trata “de un cuerpo que requiere la aplicación de principios de unidad orgánica y, sobre todo, de especialización científica y que actúa bajo la dirección funcional de los fiscales o los jueces” –se destaca–. En ese sentido, le corresponde a la Policía Judicial adelantar sus tareas por medio de “servidores públicos especializados y bajo la dirección, coordinación y responsabilidad funcional de la Fiscalía General de la Nación, que, por mandato de la Constitución forma parte de la rama judicial del poder público. A partir del enfoque funcional, la Policía Judicial puede describirse como un componente indispensable de la investigación judicial ubicado “dentro de la órbita propia de la función judicial del Estado” (Corte Constitucional. Sentencias C-1024 de 2002 MP. Alfredo Beltrán Sierra). La actuación tiene lugar a propósito de la comisión de un delito y “busca esclarecer e individualizar a los presuntos responsables” (Sentencia C-594 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). En la providencia traída a colación también se encuentran citadas las siguientes sentencias de la Corte Constitucional C-024 de 1994. MP. Alejandro Martínez Caballero; C-404 de 2003, MP. Álvaro Tafur Galvis; C-429 de 2003, MP. Clara Inés Vargas Hernández y C-789 de 2006, MP. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>229</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-789 de 2006, MP. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>230</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-034 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>231</sup> “ARTÍCULO 33. DIRECCIÓN, COORDINACIÓN Y CONTROL DE LAS FUNCIONES DE POLICÍA JUDICIAL. El Fiscal General de la Nación o sus delegados tienen a su cargo dirigir, coordinar y controlar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la Policía Nacional, demás organismos previstos en la ley y los restantes entes públicos a los cuales de manera transitoria el Fiscal General les haya atribuido tales funciones, todas las cuales ejercerá con arreglo a la ley, de manera permanente, especial o transitoria directamente o por conducto de los organismos que ésta señale. // La omisión en el cumplimiento de las órdenes, directrices, orientaciones y términos que imparta la Fiscalía para el cumplimiento de las funciones de policía judicial, constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, penal y civil del infractor. // El Fiscal General de la Nación, bajo su responsabilidad, separará en forma inmediata de las funciones de policía judicial al servidor público que omita el cumplimiento de tales órdenes, directrices, orientaciones y términos. Si tal servidor no es funcionario o empleado de la Fiscalía, el Fiscal que dirija la investigación lo pondrá a disposición de su nominador quien iniciará el proceso disciplinario correspondiente, sin perjuicio de las demás investigaciones a que haya lugar. // PARÁGRAFO. Se exceptúa de lo dispuesto en este artículo la estructura y funciones de Policía Judicial de la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con lo señalado por el artículo 277 de la Constitución Política”.

la disposición prevista en el artículo 33 de la Ley 270 de 1996 fue objeto de control automático de constitucionalidad y declarado exequible por esta Corporación mediante la sentencia C-037 de 1996<sup>232</sup>. En aquella ocasión, la Corte hizo hincapié en que, acorde con las normas constitucionales, el Estado ejerce el monopolio de la acción penal y esto sucede por conducto de la Fiscalía General de la Nación. Con todo, este monopolio ya no existe, puesto que fue modificado por el Acto Legislativo 06 de 2011. El párrafo segundo del actual artículo 250 de la Carta Política establece que “[atendiendo la naturaleza del bien jurídico o la menor lesividad de la conducta punible, el legislador podrá asignarle el ejercicio de la acción penal a la víctima o a otras autoridades distintas a la Fiscalía General de la Nación. En todo caso, la fiscalía General de la Nación podrá actuar en forma preferente<sup>233</sup>].

### **b) Medidas que restrinjan derechos fundamentales requieren autorización judicial previa**

157. Con ocasión de la sentencia C-336 de 2007<sup>234</sup>, la Corporación precisó que de lo consignado en el artículo 250 superior se desprendía la voluntad del Constituyente encaminada a “radicar en cabeza de los jueces de control de garantías la adopción de las medidas necesarias para asegurar la comparecencia de los imputados al proceso penal”. La Corte expresó que **sólo** excepcionalmente y previa regulación legal que incluya los límites y eventos en que procede, la Fiscalía podría “efectuar capturas”<sup>235</sup>; “adelantar directamente registros, allanamientos, incautaciones e interceptación de comunicaciones, sometidos al control posterior del juez de control de garantías”<sup>236</sup>. Subrayó que **“en todos los demás eventos en que, para el aseguramiento de los elementos materiales probatorios, se requiera medidas adicionales que impliquen afectación de derechos fundamentales deberá mediar autorización (es**

<sup>232</sup> MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>233</sup> La participación de la Fiscalía General de la Nación o de su delegación en esta tarea le permiten: coordinar las labores de inteligencia, pesquisas, operaciones especiales a través de agentes encubiertos, y en general la utilización de las técnicas desarrolladas por la policía judicial, con el fin de que se lleven a cabo ajustándose a los requerimientos del debido proceso, sin que ello implique la punición de esos actos, ni la calificación previa de elementos que puedan eventualmente ser considerados como prueba, ni el peso relativo que puedan tener en el contexto de un proceso penal en caso de que a ello haya lugar, por cuanto esas actividades de seguimiento previo solamente podrán ser tenidas como criterios orientadores de la investigación, sin perjuicio de que el Fiscal General pueda a partir de esos informes producir dentro del proceso la prueba requerida a fin de esclarecer la veracidad de los hechos que han dado lugar a la procedencia de la acción penal cuando fuere el caso.

<sup>234</sup> MP. Jaime Córdoba Triviño. En aquella ocasión la Corporación examinó la constitucionalidad de los artículos 14, 244 y 246 de la Ley 906 de 2004 “Por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”. Para la Corte el problema jurídico que debía resolverse consistió en “definir si violan la Constitución las prescripciones legales que autorizan la búsqueda selectiva de datos personales referidos al indiciado o imputado en las bases de datos que contienen información que no es de libre acceso o confidencial, contando únicamente con la autorización previa del fiscal que dirija la investigación. Lo anterior teniendo en cuenta que la Carta (Art.250.3) faculta a la Fiscalía General de la Nación para asegurar los elementos materiales probatorios, señalando que en caso de requerirse “medidas adicionales que impliquen afectación de derechos fundamentales, deberá obtenerse la respectiva autorización por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías para proceder a ello (...)”. Con el fin de resolver el problema jurídico la Corte i) reiteró “su jurisprudencia acerca de la regla general sobre la necesidad de autorización previa por parte del juez que ejerce funciones de control de garantías para la adopción de medidas de investigación que afecten derechos fundamentales; ii) constató “que las medidas de intervención a que se refieren los artículos 14 y 244 de la Ley 906 afectan los derechos fundamentales a la intimidad y al habeas data o a la autodeterminación informática”; iii) estableció que sólo de manera excepcional, y en los precisos eventos establecidos en la Constitución (Art. 250.2) podía “la Fiscalía General de la Nación adoptar medidas que [afecten] derechos fundamentales, sometidas éstas al control posterior por parte del juez de control de garantías”; iv) determinó “que la búsqueda selectiva de información personal o confidencial en bases de datos que no sean de libre acceso, administradas por instituciones o entidades públicas o privadas autorizadas para el tratamiento de datos personales, no se encuentra contemplada, ni es asimilable, a ninguna de las excepciones previstas en las Constitución (Art. 250 numeral 2°), y en consecuencia requieren autorización previa por parte del juez de control de garantías”.

<sup>235</sup> Cfr. Corte Constitucional en la sentencia C-336 de 2007. MP. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>236</sup> Ibid.

**decir, control previo) por parte del juez de control de garantías” –se destaca–.**

158. En suma, la Corte Constitucional resaltó que la limitación de los derechos fundamentales tiene “por regla general reserva judicial, por lo cual los registros domiciliarios y las privaciones de libertad cuando se efectúan por autoridades policiales **deben tener sustento en una orden judicial” –se destaca–<sup>237</sup>.**

159. A propósito de medidas relacionadas con labores de vigilancia y seguimiento, la jurisprudencia constitucional también **las ha acotado y las ha relacionado con aquellas adelantadas en el marco de investigaciones seguidas por la Fiscalía General de la Nación en las que actúa la Policía Judicial para obtener y asegurar las pruebas de una conducta punible<sup>238</sup>.** Ha destacado que se trata de figuras ampliamente aceptadas en el derecho comparado<sup>239</sup> y ha dicho, asimismo, que se encuentran constitucionalmente legitimadas, puesto que persiguen una finalidad compatible con la Carta Política cual es la de perseguir y sancionar conductas que menoscaban bienes jurídicamente tutelados.

160. No obstante, ha subrayado que tales medidas **no son ilimitadas**, sino que tienen un **alcance específico** “respecto de eventos que **no afecten el núcleo esencial del derecho fundamental a la intimidad** como campos abiertos, a plena vista, o cuando se hayan abandonado objetos, **por lo cual no se podrá aplicar en aquellos casos en los cuales sea necesaria una afectación más profunda de la intimidad como allanamientos y registros, interceptaciones o retenciones” –de destaca–<sup>240</sup>.**

161. De otra parte, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que **la finalidad de la medida debe encontrarse definida en la norma de manera directa, clara y específica. Además, debe tener una relación con la**

---

<sup>237</sup> Ibid..

<sup>238</sup> Respecto de este tema la Corte se pronunció en la sentencia C-881 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En aquella ocasión le correspondió resolver la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 54 (parcial) de la Ley 1453 de 2011. La Corporación encontró que en el asunto examinado debía acudir a la figura de la integración normativa, puesto que el accionante no solo cuestionó la expresión “motivos razonablemente fundados”, sino que añadió que la disposición acusada desconocía también el derecho fundamental a la intimidad pues permitía que el Fiscal pudiera ordenar “la medida de vigilancia y seguimiento a través de motivos razonablemente fundados en meros indicios derivados de los medios cognoscitivos previstos en el Código de Procedimiento Penal”. En ese sentido no se cuestionó únicamente la necesidad de que la autoridad motive su decisión, **sino que con fundamento en meros indicios establecidos en la legislación procesal penal pueda limitarse el derecho fundamental a la intimidad de una persona –se destaca–.** Por eso sostuvo que en la oportunidad traída a colación integraría la disposición jurídica para completarla y sobre la cual tendría que recaer la decisión de la Corte (Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-356 de 1994, MP. Fabio Morón Díaz; C-472 de 1995, MP. Antonio Barrera Carbonell; C-232 de 1997, MP. Jorge Arango Mejía; C-600 de 1998, MP. José Gregorio Hernández Galindo; C-224 de 2004, MP. Rodrigo Escobar Gil; C-381 de 2005, MP. Jaime Córdoba Triviño; C-1260 de 2005, MP. Clara Inés Vargas Hernández; C-506 de 2006, MP. Clara Inés Vargas Hernández; C-895 de 2006, MP. Clara Inés Vargas Hernández; C-816 de 2011, MP. Mauricio González Cuervo; C-966 de 2012, MP. María Victoria Calle Correa y C-579 de 2013, MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-881 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre muchas otras). Puso de presente que en ese caso la proposición jurídica completa exigía un sujeto (el fiscal), una causal para ordenar la medida (motivos razonablemente fundados), un fundamento probatorio de estos motivos (medios cognoscitivos previstos en el código de procedimiento penal, para inferir que el indiciado o el imputado pudiese conducirlo a conseguir información útil para la investigación que se adelanta) y una medida ordenada (seguimiento pasivo). En tal sentido, la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad de la expresión “el fiscal que tuviere motivos razonablemente fundados, de acuerdo con los medios cognoscitivos previstos en este código, para inferir que el indiciado o el imputado pudiese conducirlo a conseguir información útil para la investigación que se adelanta, podrá disponer que se someta a seguimiento pasivo”.

<sup>239</sup> Se tiene prevista en distintos ordenamientos penales del mundo como en Alemania, Francia, el Reino Unido, Estados Unidos, Irlanda, Chile, Ecuador, Perú y Panamá entre otros. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-881 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>240</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-881 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



**indagación que adelanta la Fiscalía General de la Nación en el marco de una investigación existente<sup>241</sup>. La medida no solo debe ser apta o idónea para recaudar la información sobre la conducta punible, sino debe ser igualmente necesaria, esto es, constituir el medio menos restrictivo del derecho fundamental en juego. Por último, debe ser proporcional en sentido estricto<sup>242</sup> –se destaca–.**

162. En síntesis, la jurisprudencia ha sido **consistente y reiterada** en precisar que<sup>243</sup>, con el objeto de desarrollar actividades encaminadas a obtener elementos materiales probatorios o evidencia física para esclarecer un hecho presuntamente delictivo, **cualquier afectación a los derechos fundamentales de las personas está encomendada a una autoridad judicial, la que debe verificar que esta facultad se ejerza de manera idónea, necesaria y proporcional** –se destaca–.

163. Por consiguiente, las dependencias especializadas de la Policía Nacional a quienes se atribuye la facultad de Policía Judicial y, en su ausencia, la Policía Nacional<sup>244</sup> **deben sujetarse de manera estricta** a las exigencias previstas en el ordenamiento, entre las que se cuenta que, según lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 250 superior, obtengan autorización judicial previa cuando las acciones de investigación afecten derechos fundamentales, tales como los derechos a la intimidad y al hábeas data<sup>245</sup>. **No obstante, como se verá esa autorización podrá ser posterior tratándose de casos de flagrancia** –se destaca–.

---

<sup>241</sup> Ibid.

<sup>242</sup> Bajo la perspectiva señalada, resulta indispensable establecer que la medida no afecte el núcleo esencial del derecho fundamental a la intimidad y, además, que se sujete a un conjunto de controles y limitaciones, entre las que se cuenta que la decisión debe i) estar motivada de modo razonable; ii) fundarse en medios cognoscitivos previstos en el Código de Procedimiento Penal; iii) estar limitada en el tiempo; iv) sujetarse a la autorización del Juez de Control de Garantías “para la determinación de su legalidad formal y material, dentro de las 36 horas siguientes a la expedición de la orden y, vencido el término de la orden de vigilancia u obtenida la información útil para la investigación el fiscal, debe comparecer ante el Juez de Control de Garantías, para que realice la audiencia de revisión de legalidad sobre lo actuado”.

<sup>243</sup> La posición de la Corte Constitucional en esta materia se ha ido construyendo, de manera consistente y consolidada. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1092 de 2003. En esta sentencia la Corporación recordó cómo “[p]or medio del acto Legislativo 03 de 2002 el Constituyente optó por afianzar el carácter acusatorio del sistema procesal penal colombiano, estructurando a la Fiscalía General de la Nación como una instancia especializada en la investigación de los delitos y estableciendo que, como regla general, las decisiones que restringen los derechos constitucionales de los investigados e imputados son tomadas por lo[s] jueces y tribunales”. Esta postura fue ratificada en la sentencia C-336 de 2007 en la que a partir de las referencias jurisprudenciales analizadas distinguió dos aspectos. El primero, que “como principio general, toda medida de investigación que implique afectación de derechos fundamentales debe estar precedida de autorización del juez de control de garantías. Segundo, que “el control posterior autorizado por la Carta (Art. 250.2) respecto de ciertas medidas que afectan derechos fundamentales, configura una excepción a la regla general, y bajo esa condición deben analizarse las hipótesis allí previstas”. Este entendimiento fue ratificado en la sentencia C-131 de 2009. MP. Nilson Pinilla Pinilla. En la sentencia C-156 de 2016. MP. María Victoria Calle Correa se insistió en que, desde el texto constitucional, los debates parlamentarios que antecedieron a la expedición del Acto Legislativo 03 de 2002, y la interpretación integral de la Constitución “por regla general, para la práctica de medidas de investigación –dentro de la persecución penal– ‘que impliquen la afectación de derechos fundamentales’, se requiere autorización previa del juez de control de garantías (CP art 250 num. 3)”. Refiriéndose a la sentencia C-822 de 2005. MP. Manuel José Cepeda Espinosa, indicó que “[e]l empleo del término ‘afectación’ supone, según su grado, una ‘limitación’ o ‘restricción’ al ejercicio o goce de un derecho fundamental”. Añadió que la regla general tenía excepciones toda vez que los ‘registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones’ requieren control de juez, pero posterior, por expresa disposición constitucional (CP art 250 num. 2)”. Con todo, citando la sentencia C-334 de 2010. MP. Juan Carlos Henao Pérez, destacó que “por la naturaleza excepcional de ese precepto, ‘su interpretación y aplicación debe ser taxativa y restrictiva’; es decir, no puede controlar sino las diligencias que, en sentido jurídico estricto, y claramente, constituyan el adelantamiento de ‘registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones’ (CP art 250 num. 2). El intérprete no ha de extender el alcance de esta excepción para aplicarla, más allá de sus límites constitucionales, a otras diligencias de investigación que impliquen afectar derechos fundamentales, pues estas están amparadas por la regla general de intervención previa del juez de control de garantías (CP art 250 num 3)”.

<sup>244</sup> Cfr. Parágrafo 1º del artículo 201 de la Ley 906 de 2004 según el cual “[e]n los lugares del territorio nacional donde no hubiere miembros de policía judicial de la Policía Nacional, estas funciones las podrá ejercer la Policía Nacional”.

<sup>245</sup> “Las medidas que afectan derechos fundamentales requieren autorización previa del juez de control de garantías”. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-336 de 2007. MP. Jaime Córdoba Triviño.

**c) La autorización judicial en casos de flagrancia o actos urgentes puede ser posterior**

164. Como se expuso, la Corte ha reiterado de manera constante y consistente, que las autoridades judiciales son garantes de los derechos fundamentales en el ordenamiento constitucional. Lo anterior, en tanto “el rol del control judicial en estas materias realiza los postulados mismos del Estado de Derecho, particularmente la exclusión de la arbitrariedad y el sometimiento del poder público al ordenamiento jurídico y convierte al juez en pieza protagónica de la protección de la libertad”<sup>246</sup>.

165. No obstante, la Corte también ha precisado que “la necesaria intervención judicial en estas materias no implica, en todos los casos, **que su rol se ejerza de manera previa**”<sup>247</sup> –se destaca–. Ha enfatizado que la propia Carta Política incorporó “hipótesis en las que el control judicial opera de manera posterior”<sup>248</sup>. Para ilustrar el punto mencionó “las órdenes de captura que, de manera excepcional adopta directamente la Fiscalía General de la Nación<sup>249</sup>, así como los registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones ordenadas por esta entidad pública<sup>250</sup>. Ha subrayado, asimismo, que “**se trata de excepciones estrictas a la regla general que consiste en la orden previa de la autoridad judicial competente que se compensan, no obstante, con el control judicial posterior**”<sup>251</sup> –se destaca–.

166. En la sentencia C-879 de 2011<sup>252</sup>, la Corte afirmó que la flagrancia podía describirse como

una situación actual que torna imperiosa la actuación inmediata de las autoridades [o de los particulares], cuya respuesta pronta y urgente impide la obtención previa de la orden judicial para allanar y la concurrencia del fiscal a quien, en las circunstancias anotadas, no podría exigírsele que esté presente, ya que de tenerse su presencia por obligatoria el aviso que debería cursársele impediría actuar con la celeridad e inmediatez que las situaciones de flagrancia requieren, permitiendo, de ese modo, la reprochable culminación

---

<sup>246</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-212 de 2017. MP. Alejandro Linares Cantillo. En aquella ocasión sostuvo la Corporación: “[e]l juez es garante de las libertades públicas, al exigir su intervención respecto de la realización de intervenciones sensibles frente a las mismas, tales como la privación de la libertad y el acceso al domicilio (artículo 28 de la Constitución), así como la interceptación de las comunicaciones privadas (artículo 15 de la Constitución)”.

<sup>247</sup> Ibid.

<sup>248</sup> Ibid.

<sup>249</sup> “La ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar excepcionalmente capturas; igualmente, la ley fijará los límites y eventos en que proceda la captura. En estos casos el juez que cumpla la función de control de garantías lo realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes”: inciso 3 del numeral 1 del artículo 250 de la Constitución.

<sup>250</sup> “2. Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos el juez que ejerza las funciones de control de garantías efectuará el control posterior respectivo, a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes”: numeral 2 del artículo 250 de la Constitución.

<sup>251</sup> “Esta regla general tiene excepciones, pues los “registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones” requieren control de juez, pero posterior, por expresa disposición constitucional (CP art 250 num. 2). Sin embargo, como lo resaltó esta Corporación en la sentencia C-334 de 2010, por la naturaleza excepcional de ese precepto, ‘su interpretación y aplicación debe ser taxativa y restrictiva’; es decir, no puede controlar sino las diligencias que, en sentido jurídico estricto, y claramente, constituyan el adelantamiento de ‘registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones’ (CP art 250 num. 2). El intérprete no ha de extender el alcance de esta excepción para aplicarla, más allá de sus límites constitucionales, a otras diligencias de investigación que impliquen afectar derechos fundamentales, pues estas están amparadas por la regla general de intervención previa del juez de control de garantías (CP art 250 num 3)”. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-156 de 2016. MP. María Victoria Calle Correa y C-212 de 2017. MP. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>252</sup> MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

de una conducta delictiva que pudo haber sido suspendida merced a la penetración oportuna de la autoridad al lugar en donde se desarrollaba(...).

De esta forma, la flagrancia está determinada por la proximidad viva al hecho delictivo en cuanto tal, lo cual genera una autorización a quien fuera, particular o autoridad, para capturar al que lo comete, lo ha cometido, o existen ciertas, claras y objetivas razones para creer que así lo es o lo fue. Lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, donde se ha dicho que la expresión flagrancia viene de ‘flagrar’ que significa arder, resplandecer, y que, en el campo del derecho penal, se toma en sentido metafórico, como el hecho que todavía arde o resplandece, es decir que aún es actual.

167. En general, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que **cuando se está ante circunstancias urgentes e inminentes que exigen una reacción inmediata, oportuna y eficiente de las autoridades o de los particulares para evitar que la tarea de perseguir y atribuir responsabilidad a quien ha cometido un delito pueda verse truncada, la autorización judicial puede tener lugar de manera posterior**<sup>253</sup> –se destaca–.

168. En el caso que ocupa la atención de la Sala resulta central lo establecido en el artículo 301.4 de la Ley 906 de 2004, esto es, que entre los supuestos que se pueden caracterizar como flagrancia se encuentra la situación de aquellas personas que fueron “sorprendidas o individualizadas en espacios abiertos al público **con el apoyo de una grabación mediante dispositivo de video y son aprehendidas inmediatamente después**. Ese mismo calificativo lo aplica la norma en mención **a las grabaciones de video que se llevan a cabo en lugares privados bajo la condición de que estas hayan sido previamente consentidas por la persona o personas que residen en estos espacios** –se destaca–.

169. Adicionalmente, es importante tener en cuenta lo previsto en el artículo 205 de la misma ley que se refiere a la actividad de la Policía Judicial en la indagación e investigación<sup>254</sup>. En el artículo mencionado se describen los

---

<sup>253</sup> En la sentencia C-303 de 2019. MP. Alejandro Linares Cantillo la Corte señaló que la flagrancia podía catalogarse como una “excepción necesaria, oportuna y eficiente para perseguir e imponer responsabilidad a quien ha cometido un delito, a través de su captura que puede hacer cualquiera, el particular y la autoridad pública, pero que para proteger la libertad personal y la garantía de reserva de la primera palabra, debe llevar siempre a someter en el menor tiempo posible, al fiscal la valoración de esta aprehensión de la persona y en su caso, al juez de control de garantías”. En aquella ocasión la Corte agregó que la flagrancia no se predica únicamente del supuesto en el que una persona es aprehendida en el instante en que se sorprende cometiendo el delito –flagrancia en sentido estricto–, sino que también se refiere a la situación en que la persona es aprehendida tras haber cometido la conducta delictiva, pero “como resultado de la persecución, de un señalamiento de un hecho que acaba inmediatamente de ocurrir o de la utilización de medios de videovigilancia y la persona es aprehendida inmediatamente después –flagrancia extendida–. También se refirió a la circunstancia en que la persona es “capturada con objetos o instrumentos o en el vehículo utilizado para huir, a partir de los cuales es posible inferir razonablemente que acaba de realizar la conducta punible –flagrancia inferida por las cosas–. No obstante, la Corte destacó que, si bien “se acepta la excepción a la reserva judicial de la primera palabra, el aprehendido debe ser puesto, en el menor tiempo posible, a disposición del juez de control de garantías quien verificará las condiciones de la captura”.

<sup>254</sup> “ARTÍCULO 205. ACTIVIDAD DE POLICÍA JUDICIAL EN LA INDAGACIÓN E INVESTIGACIÓN. Los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones de policía judicial, reciban denuncias, querellas o informes de otra clase, de los cuales se infiera la posible comisión de un delito, realizarán de inmediato todos los actos urgentes, tales como inspección en el lugar del hecho, inspección de cadáver, entrevistas e interrogatorios. Además, identificarán, recogerán, embalarán técnicamente los elementos materiales probatorios y evidencia física y registrarán por escrito, grabación magnetofónica o fonóptica las entrevistas e interrogatorios y se someterán a cadena de custodia. // Cuando deba practicarse examen medicolegal a la víctima, en lo posible, la acompañará al centro médico respectivo. Si se trata de un cadáver, este será trasladado a la respectiva dependencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses o, en su defecto, a un centro médico oficial para que se realice la necropsia medicolegal. // Sobre esos actos urgentes y sus resultados la policía judicial deberá presentar, dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, un informe ejecutivo al fiscal competente para que asuma la dirección, coordinación y control de la investigación. // En cualquier caso, las autoridades de policía

denominados **actos urgentes** que deben desarrollar quienes ejercen funciones de Policía Judicial en la indagación e investigación –se destaca–. La Corte ha señalado que en eventos como estos estaría justificado encausar la investigación penal y determinar la pertinencia de efectuar actos urgentes, incluso, antes de que se disponga la apertura formal de una investigación.

170. Por tanto, cuando las dependencias especializadas de la Policía Nacional –o la Policía Nacional en aquellos lugares del territorio estatal en los que no existan tales dependencias especializadas–<sup>255</sup>, conozcan de actos urgentes a los que se refiere el artículo 205 citado, deberán reportar la iniciación de estas actuaciones a la Fiscalía y realizar las tareas a las que haya lugar **sin que sea necesario que medie orden judicial**. Lo anterior, por cuanto estas actividades están dirigidas a evitar que se pierdan o alteren elementos materiales de convicción o evidencia física, tales como inspecciones en el lugar de los hechos, inspección de cadáver, entrevistas, interrogatorios derivados del conocimiento de los hechos con fundamento en una noticia criminal (fuentes formales e informales)<sup>256</sup>.

171. Para el asunto que se analiza en la presente ocasión reviste especial importancia que, acorde con la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional<sup>257</sup>, aquellos videos que sean requeridos a personas o a empresas privadas que puedan afectar negativamente su **esfera personal**, pueden ser solicitados, pero **debe mediar el consentimiento del titular de la información**<sup>258</sup>. Es de resaltar que la necesidad de consentimiento previo del titular de la información que consta en los videos **también se aplica a aquellos que registran información en espacios semipúblicos o semiprivadas como supermercados, colegios, iglesias, comercios, entre otros**<sup>259</sup>.

---

judicial harán un reporte de iniciación de su actividad para que la Fiscalía General de la Nación asuma inmediatamente esa dirección, coordinación y control”.

<sup>255</sup> Cfr. Artículo 201 de la Ley 906 de 2004. Consultar asimismo el Manual de Policía Judicial Actualizado pdf., en la red en el sitio <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Manual-de-Policia-Judicial-Actualizado.pdf>. Ver también Corte Constitucional. Sentencia C-014 de 2018. MP. Diana Fajardo Rivera.

<sup>256</sup> Ahora, tras recibir la información, estas autoridades deberán reportar de inmediato la noticia a las Unidades de Reacción Inmediata –URI– o al Fiscal correspondiente, bien mediante radio portátil, teléfono, internet o cualquier otra forma de comunicación. Estas autoridades también deben diligenciar “el ‘Formato de Reporte de Iniciación’, y a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes de iniciada la indagación [rendir] el informe ejecutivo, al cual se anexa el formato de Noticia Criminal, documentos, EMP y EF a que hubiere lugar” De igual modo resulta indispensable que la Policía Judicial junto con la Fiscalía correspondiente coordinen “las medidas que consideren pertinentes para proteger la identidad, profesión, domicilio de los testigos, sus parientes y cónyuge o compañera permanente al momento de desarrollar las actividades de indagación o investigación”. Tratándose de casos que no son urgentes, una vez se recibe la noticia criminal, “se debe enviar a la oficina correspondiente o de asignaciones, según el caso, bajo la consideración que no todas las noticias criminales implican el despliegue o la realización de actos urgentes”. Cfr. Manual de Policía Judicial Actualizado PDF, en la red en el sitio <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Manual-de-Policia-Judicial-Actualizado.pdf>.

<sup>257</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-114 de 2018. MP. Carlos Bernal Pulido.

<sup>258</sup> Ibid.

<sup>259</sup> Ibid. A propósito de este aspecto cabe tener en cuenta lo establecido en los artículos 228 y 237 del Código de Procedimiento Penal. El artículo 228 se refiere a la devolución de la orden y cadena de custodia y dispone que [t]erminada la diligencia de registro y allanamiento, dentro del término de la distancia, sin sobrepasar las doce (12) horas siguientes, la policía judicial informará al fiscal que expidió la orden los pormenores del operativo y, en caso de haber ocupado o incautado objetos, en el mismo término le remitirá el inventario correspondiente, pero será de aquella la custodia de los bienes incautados u ocupados. // En caso de haber realizado capturas durante el registro y allanamiento, concluida la diligencia, la policía judicial pondrá inmediatamente al capturado a órdenes del fiscal, junto con el respectivo informe. A su turno el artículo 237 se refiere a la audiencia de control de legalidad posterior y establece que “[d]entro de las veinticuatro (24) horas siguientes al recibimiento del informe de Policía Judicial sobre las diligencias de las órdenes de registro y allanamiento, retención de correspondencia, interceptación de comunicaciones o recuperación de información producto de la transmisión de datos a través de las redes de comunicaciones, el fiscal comparecerá ante el Juez de Control de Garantías, para que realice la audiencia de revisión de legalidad sobre lo actuado”.

172. Con todo, si la solicitud es respondida de manera negativa, las autoridades respectivas **deberán redactar un acta en la que conste que los videos serán conservados mientras se obtiene la orden judicial**. Lo anterior, con el fin de preservar la evidencia que permitirá esclarecer un hecho punible. Tratándose de videos que sean captados en el espacio público y, no afecten la intimidad de las personas, pueden solicitarse sin la necesidad de que medie orden judicial. De todas maneras, los registrados en el espacio público o en instituciones públicas que no afecten la intimidad de las personas, pueden solicitarse sin orden judicial.

173. En relación con los aspectos expuestos, se debe hacer hincapié, una vez más, en que las actividades o actuaciones relacionadas con allanamientos, retención de correspondencia, interceptación de comunicaciones, recuperación de información producto de transmisión de datos a través de redes de comunicaciones, registros a equipos electrónicos o dispositivos de almacenamiento, vigilancia y seguimiento de personas, vigilancia de cosas, actuación de agente encubierto, entrega vigilada, capturas, **búsqueda selectiva en bases de datos**, una vez finalizadas, una vez finalizadas, deben ser comunicadas a más tardar dentro de las 12 horas siguientes, mediante informe realizado por la autoridad de policía judicial al fiscal del caso, a efectos de que este, dentro de las 24 horas siguientes al recibido, comparezca ante el juez con función de control de garantía para solicitar su legalidad<sup>260</sup> –se destaca–.

174. A partir de los pronunciamientos efectuados por esta Corporación, en particular, el realizado en la sentencia C-014 de 2018<sup>261</sup>, puede concluirse que “el Juez de Garantías ejerce, por lo general, un control previo de todas las diligencias de investigación penal que limitan los derechos fundamentales, salvo las intervenciones a la intimidad contenidas en el artículo 250.2. C.P., cuya revisión de legalidad es posterior y se ejerce tanto sobre el contenido de la orden como en cuanto a su ejecución”<sup>262</sup>. En todo caso, la jurisprudencia constitucional ha puesto un énfasis central en que, a partir de la entrada en vigor del sistema penal acusatorio, incorporado a nuestro ordenamiento por medio del Acto Legislativo 03 de 2002 y, desarrollado por la Ley 906 de 2004,

la labor de protección a la intimidad y los demás derechos de los afectados con los procedimientos policiales de investigación fue conferida al “Juez de Control de Garantías”. Concebido como una salvaguarda para los derechos de las partes y, en especial, del procesado, el Juez de Garantías responde al principio de necesidad de supervisar el respeto por las garantías constitucionales en el marco de un eficaz desenvolvimiento de las investigaciones, del propósito de conjurar excesos y medidas desproporcionadas, irrazonables e innecesarias y de dotar de corrección sustantiva el procedimiento<sup>263</sup>.

---

<sup>260</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-014 de 2018, MP. Diana Fajardo Rivera.

<sup>261</sup> MP. Diana Fajardo Rivera.

<sup>262</sup> Ibid.

<sup>263</sup> En la Sentencia C-979 de 2005. MP. Jaime Córdoba Triviño, reiterada en la Sentencia C-336 de 2007. MP. Jaime Córdoba Triviño, la Corte sostuvo: “...la creación del Juez de control de garantías o juez de la investigación penal responde al principio de necesidad efectiva de protección judicial, en razón a que muchas de las medidas procesales que se adoptan en el curso de la investigación penal entran en tensión con el principio de inviolabilidad de determinados derechos fundamentales, los cuales únicamente pueden ser afectados en sede jurisdiccional. // Se trata de una clara vinculación de la investigación a la garantía de los derechos fundamentales tanto del investigado como de la víctima, así como límites de la investigación. // Una formulación coherente con la estructura de un proceso penal de tendencia acusatoria, como el que

175. Por consiguiente, en la medida en que las autoridades correspondientes ordenen realizar procedimientos que puedan afectar negativamente los derechos fundamentales a la intimidad o al hábeas data, el control judicial posterior se encaminará a verificar si, tanto la orden emitida, como la práctica y, los resultados de las diligencias se ajustan al principio de legalidad<sup>264</sup>. El término constitucional de treinta y seis (36) horas para adelantar ese control comenzará a contabilizarse tras la finalización de la ejecución de los procedimientos ordenados<sup>265</sup>.

## **8. El papel de las empresas privadas de seguridad y vigilancia. Alcance y límites. Reiteración de jurisprudencia**

176. Las empresas de vigilancia y seguridad privada se encuentran autorizadas y reguladas mediante el Decreto ley 356 de 1994<sup>266</sup>, que en su artículo 2º definió este servicio como:

las actividades que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada, desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, blindajes y transportes con este mismo fin.

177. En su artículo 3º agregó que los servicios de que trata el precepto referido solo “podrán prestarse mediante la obtención de licencia o credencial expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, con base en potestad discrecional, orientada a proteger la seguridad ciudadana”. Adicionalmente, dispuso que la mencionada Superintendencia podrá suspender o cancelar la licencia o credencial expedida, con fundamento en esa potestad discrecional.

---

configura la Ley 906 de 2004, exige que las discusiones relacionadas con la afectación de los derechos fundamentales del imputado se resuelvan en el ámbito jurisdiccional. La salvaguarda de los derechos fundamentales del investigado es función prioritaria adscrita al juez de control de garantías. Así, toda actuación que involucre afectación de derechos fundamentales demanda para su legalización o convalidación el sometimiento a una valoración judicial, con miras a garantizar el necesario equilibrio que debe existir entre la eficacia y funcionalidad de la administración de justicia penal y los derechos fundamentales del investigado y de la víctima”.

<sup>264</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-014 de 2018, MP. Diana Fajardo Rivera.

<sup>265</sup> En relación con este aspecto, debe tomarse nota de lo dispuesto en los artículos 228 y 237 del Código de Procedimiento Penal. A propósito de este aspecto cabe tener en cuenta lo establecido en los artículos 228 y 237 del Código de Procedimiento Penal. El artículo 228 se refiere a la devolución de la orden y cadena de custodia y dispone que [t]erminada la diligencia de registro y allanamiento, dentro del término de la distancia, sin sobrepasar las doce (12) horas siguientes, la policía judicial informará al fiscal que expidió la orden los pormenores del operativo y, en caso de haber ocupado o incautado objetos, en el mismo término le remitirá el inventario correspondiente, pero será de aquella la custodia de los bienes incautados u ocupados. // En caso de haber realizado capturas durante el registro y allanamiento, concluida la diligencia, la policía judicial pondrá inmediatamente al capturado a órdenes del fiscal, junto con el respectivo informe. A su turno el artículo 237 se refiere a la audiencia de control de legalidad posterior y establece que “[d]entro de las veinticuatro (24) horas siguientes al recibimiento del informe de Policía Judicial sobre las diligencias de las órdenes de registro y allanamiento, retención de correspondencia, interceptación de comunicaciones o recuperación de información producto de la transmisión de datos a través de las redes de comunicaciones, el fiscal comparecerá ante el Juez de Control de Garantías, para que realice la audiencia de revisión de legalidad sobre lo actuado”.

<sup>266</sup> “Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada”.

178. En la sentencia C-128 de 2018<sup>267</sup>, la Corte recordó que, el artículo 216 superior incorporó el principio de exclusividad de la fuerza pública, de ahí que existen atribuciones –como las relacionadas con la preservación del orden público–, que son de uso exclusivo de la Policía Nacional y, de manera alguna, pueden ser atribuidas a particulares<sup>268</sup>. Advirtió, asimismo, que el Estado no estaba autorizado a conferir a los particulares la facultad de detentar la posesión o usar armas que pongan en entredicho “la naturaleza exclusiva de la Fuerza Pública”.

179. La directriz mencionada comporta que al legislador le está vedado promover o proteger la presencia de organismos armados no oficiales o de naturaleza privada que pretendan cumplir de modo paralelo con las tareas que la Constitución les confió, en exclusivo, a las fuerzas militares y a la Policía Nacional<sup>269</sup>.

180. A propósito de este aspecto, resulta preciso advertir que la jurisprudencia constitucional, inicialmente, puso énfasis en el deber de solidaridad previsto en el artículo 95 para justificar la participación de los particulares en la prestación del servicio de seguridad y vigilancia ciudadana<sup>270</sup>. Esta postura fue modificada por la propia Corte Constitucional en la sentencia C-251 de 2002<sup>271</sup>. En aquella ocasión consideró que previamente había dejado de lado “el principio de exclusividad de la fuerza pública”<sup>272</sup>. En tal virtud, encontró que no era factible atribuir “a los particulares funciones propias del mantenimiento del orden público o la participación en los conflictos armados”. **Desde esa óptica, puntualizó que el deber de solidaridad no podía envolver la facultad de “asignar a los particulares funciones vinculadas al uso de la fuerza armada o a la inteligencia”**<sup>273</sup> –se destaca–.

---

<sup>267</sup> MP. José Fernando Reyes Cuartas. Mediante esta sentencia la Corte Constitucional se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 52 y 62 (parciales) de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”. En aquella ocasión la Corte declaró i) exequible las expresiones “[d]e manera excepcional” y “podrá” contenidas en el parágrafo 1º del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016; ii) exequible de manera condicionada el inciso primero del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016 el cual dispone “La seguridad interna y externa en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas será responsabilidad de los organizadores, quienes deberán contratarla con empresas de vigilancia y seguridad privada y/o empresa de logística legalmente constituidas”, así como las expresiones “podrá” contenidas en los incisos tercero y cuarto de la misma disposición, en el entendido de que los organizadores de las actividades que involucren aglomeraciones de público complejas deberán concurrir y colaborar en la prestación de la seguridad privada interna y externa por medio de empresas de seguridad y/o logística, pero que en ningún caso esa situación subordinará a la Policía Nacional, la desplazará o relevará de sus deberes constitucionales, de acuerdo con los artículos 2 y 218 de la Constitución Política. Por último, iii) se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la expresión “convocadas por las entidades públicas” contenida en el parágrafo 30 del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016, por carecer de certeza el cargo de inconstitucionalidad presentado.

<sup>268</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-128 de 2018. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>269</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-128 de 2018. MP. José Fernando Reyes Cuartas; C-082 de 2018. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-404 de 2003. MP. Álvaro Tafur Galvis; C-251 de 2002. MM.PP. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández y C-572 de 1997. MM.PP. Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez Caballero.

<sup>270</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-572 de 1997. MMPP. Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez Caballero, mediante la cual la Corte declaró exequibles el numeral 4º del artículo 4º y los artículos 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 46 del Decreto ley 356 de 1994 e igualmente declaró inexecutable el parágrafo del artículo 39 del mismo decreto. En aquella ocasión la Corporación concluyó que la norma que regulaba los denominados servicios comunitarios de vigilancia y seguridad privada era exequible. Sostuvo que, por tratarse de un servicio público podría ser prestado tanto por el Estado como por los particulares y que el deber constitucional de solidaridad permitía a los particulares apoyar la acción estatal en contra del delito y a favor de la preservación del orden público.

<sup>271</sup> MM.PP. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández. mediante la cual la Corporación declaró inexecutable la ley 684 de 2001.

<sup>272</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-251 de 2002. MM.PP. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>273</sup> Ibid.

181. A su turno, en la sentencia C-995 de 2004<sup>274</sup>, la Corte precisó que la seguridad es un servicio público y que “la vigilancia y seguridad a la que hacía referencia el Decreto ley 356 de 1994 era la seguridad ciudadana ordinaria no asociada al conflicto armado”<sup>275</sup>. Con todo, la Corte fue enfática en afirmar que **“ningún servicio de vigilancia privada puede desplazar o sustituir la actividad de defensa y seguridad desplegada por las fuerzas armadas del Estado”**, tanto como **fue contundente en advertir que estos “servicios de seguridad privados se adelantarán siempre en los términos del régimen legal vigente y dentro del pleno respeto a la Constitución”** –se destaca–.

182. Estas posturas han sido reiteradas también en sede de tutela. En las sentencias T-909 de 2011<sup>276</sup> y T-030 de 2017<sup>277</sup>, la Corte enfatizó que la tarea asignada a las empresas de vigilancia y seguridad privadas consiste en prevenir y disuadir conductas tendientes a “configurar la comisión de un delito o que atenten contra los bienes que son dispuestos para su protección”. Ahora, la jurisprudencia constitucional también ha señalado que la función atribuida a estas empresas **no las exime de “respetar y garantizar los derechos fundamentales y las libertades de la comunidad en general”**<sup>278</sup> –se destaca.

183. Respecto de las medidas que podrían adoptar las empresas de seguridad privada en el ejercicio de sus funciones, la Corte ha insistido en que, con el objeto central de contribuir a mantener el orden público, facilitar la convivencia y respetar los derechos fundamentales estas empresas estarían facultadas a usar medidas razonables, lo que, en todo caso, excluye habilitarlas para que hagan cumplir normas de policía, toda vez que esta tarea “está reservada a los funcionarios investidos de autoridad”<sup>279</sup>.

184. En relación con las condiciones a las que se sujeta el funcionamiento de empresas que prestan el servicio de vigilancia y seguridad, ha dicho la Corte que estas deben observar las siguientes –se mantienen las notas a pie de página en el texto citado–:

- (a) su creación y funcionamiento debe estar regulado por el legislador y bajo la estricta inspección, vigilancia y control del Gobierno; (b) su objeto es la

---

<sup>274</sup> MP. Manuel José Cepeda Espinosa, mediante la cual la Corte declaró exequible Declaró el artículo 24 del Decreto 2453 de 1993 y el artículo 2º del Decreto ley 356 de 1994.

<sup>275</sup> En aquella ocasión insistió en que “[d]e conformidad con lo que establece el artículo 2 superior, las autoridades colombianas fueron instituidas para brindar protección a las personas, resguardando su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Por lo tanto, garantizar la seguridad para la vida y los bienes de las personas es un deber primordial del Estado. Ello no impide que, bajo ciertas condiciones, y siempre bajo la vigilancia y control del Estado, la seguridad sea prestada por servicios de seguridad y vigilancia a cargo de particulares”.

<sup>276</sup> MP. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>277</sup> MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>278</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-909 de 2011. MP. Juan Carlos Henao Pérez y T-030 de 2017. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>279</sup> Ibid. Es cierto que en la sentencia C-082 de 2018. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado, la Corte reiteró que “en virtud del deber de solidaridad social a través del ejercicio de acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, así como el apoyo a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales (Artículo 95, núm. 2 y 3 Superior), es posible que la ley disponga determinados deberes puntuales de colaboración para con la fuerza pública”. De todas maneras, también reiteró lo señalado en las sentencias C-038 de 1995. MP. Alejandro Martínez Caballero y C-251 de 2002. MMPP. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández, en el sentido de que, “en ningún caso, dicha colaboración podría extenderse a aquellas actividades objeto del monopolio adscrito al principio de exclusividad en el uso de la fuerza”. Así las cosas, “los particulares solo pueden excepcionalmente portar armas, bajo un derecho precario de autorización estatal, en todo caso revocable u objeto de suspensión discrecional. Tales permisos tienen carácter individual y están enfocados a actividades diferentes a la conservación del orden público”.



protección de la seguridad de la propiedad y de las personas, sin que ello involucre en modo alguno el ejercicio de actividades de conservación del orden público, funciones de inteligencia, ni mucho menos aquellas tareas vinculadas al conflicto armado<sup>280</sup>.

185. Adicionalmente, la Corte ha reiterado que las funciones prestadas por empresas de vigilancia y seguridad privada no pueden ser intrusivas y deben cumplir un conjunto de exigencias para evitar que desconozcan el principio de exclusividad de la fuerza pública. Estos requerimientos son –se mantienen las notas a pie de página en el texto citado–:

(i) que no usen armas de uso exclusivo de la Policía Nacional, (ii) que su objetivo no sea el de defender una comunidad, ni restablecer el orden público, ni generar las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos y libertades –tareas de competencia exclusiva a la fuerza pública, sino el de la protección de bienes o de personas que específicamente requieren de este servicio, (iii) que no se trate de admitir el ejercicio de la fuerza por parte de particulares, en situaciones en las cuales existe un conflicto social o político previo, cuya solución pretenda lograrse por medio de las armas, (iv) que la autorización para utilizar armas no desplace la función de la fuerza pública y (v) que se ejerza el poder de vigilancia y supervisión del Estado previsto para las armas de uso civil.

186. Como se señaló, en Colombia la actividad especializada de vigilancia y seguridad privada está regulada por el Decreto ley 356 de 1994<sup>281</sup>. Este estatuto incorpora normas de tipo organizacional, operacional y técnico. Al respecto esta Corte ha sostenido que los preceptos allí consignados se dirigen a normar “la seguridad ciudadana ordinaria, no asociada al conflicto armado”. Así, su objetivo principal se centra en regular “ciertas actividades realizadas por los particulares, dirigidas a disminuir los riesgos personales que puedan amenazar la vida, la integridad física o los bienes de las personas”<sup>282</sup>. Tareas estas que se encuentran sujetas al control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

187. En suma, si bien la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el servicio de seguridad y vigilancia privada no riñe, ni puede interferir, con el

---

<sup>280</sup> “El objeto de la regulación de la vigilancia y seguridad a que se refieren tanto el Decreto 2453 de 1993, como el Decreto 356 de 1994, es la seguridad ciudadana ordinaria, no asociada al conflicto armado. Se trata de la regulación de ciertas actividades realizadas por los particulares, dirigidas a disminuir los riesgos personales que puedan amenazar la vida, la integridad física o los bienes de las personas, y cuyo empleo no implica una modificación de su estatus de población civil de conformidad con el principio de distinción que consagra el derecho internacional humanitario. También es preciso recordar que de conformidad con el artículo 223 Constitucional, el Estado tiene el monopolio del uso de la fuerza, y los particulares sólo pueden poseer o portar armas con permiso de la autoridad competente. Tal autorización no incluye en ningún caso, la posibilidad de que los particulares tengan o porten de armas de guerra, o de uso exclusivo de la Fuerza Pública. Por ello, ningún servicio de vigilancia privado puede desplazar o sustituir la actividad de defensa y seguridad desplegada por las fuerzas armadas del Estado. Por lo mismo, tales servicios de seguridad privados se adelantarán siempre en los términos del régimen legal vigente y dentro del pleno respeto a la Constitución.” sentencia C-995 de 2004.

<sup>281</sup> De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2° del Decreto 356 de 1994, los servicios de vigilancia y seguridad privada equivalen al conjunto de “actividades que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada, desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y a la tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros”. A su vez, el artículo 73 prescribe que el propósito de estos servicios radica en “disminuir y prevenir las amenazas que afecten la vida, la integridad personal o el ejercicio de los derechos sobre los bienes de las personas que reciben su protección, sin alterar o perturbar las condiciones para el goce de los derechos y libertades públicas de la ciudadanía y sin invadir la órbita de competencia reservada a las autoridades, de manera que las empresas de vigilancia y seguridad privada no pueden asumir conductas reservadas a la fuerza pública (art. 74).

<sup>282</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-128 de 2018. MP. José Fernando Reyes Cuartas y C-995 de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

servicio público de policía, igualmente ha sido clara en afirmar que “la ley no puede delegar o transferir a los particulares la función pública que consiste en el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas o el aseguramiento de la paz, es decir, la conservación del orden público interno”<sup>283</sup>. El logro de este propósito central fue atribuido de manera exclusiva a la fuerza pública, esto es, se encuentra en manos del Ejército y de la Policía Nacional<sup>284</sup>.

## 9. Tecnología relacionada con circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada

188. Los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada son sistemas televisivos que exhiben unas características propias, pues tienen un acceso limitado<sup>285</sup>. La Corte Constitucional no ha sido ajena a esta temática. En las sentencias T-114 de 2018<sup>286</sup> y T-094 de 2020<sup>287</sup> la Corporación precisó que se trataba de “un conjunto de componentes directamente entrelazados, [integrado por] una o varias cámaras de vigilancia conectadas a uno o más monitores o televisores, los cuales reproducen imágenes capturadas que crean un circuito de imágenes”<sup>288</sup>.

189. Resulta indispensable destacar que las cámaras de circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada captan, entre otras, **información privada y personalísima** –se destaca–. Tal circunstancia ha sido especialmente resaltada por la Corte Constitucional en las sentencias mencionadas<sup>289</sup>. En estas se afirmó que existe la posibilidad de que las cámaras de vigilancia –así estén ubicadas en lugares públicos–, capten información “semiprivada, privada o reservada, por lo que permitir su libre acceso podría contravenir los postulados de la Constitución y la Ley 1581 de 2012”<sup>290</sup>. Además, la Corte ha citado la Guía para

---

<sup>283</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-128 de 2018. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>284</sup> Ibid.

<sup>285</sup> Cfr. Intervención de la Universidad Libre.

<sup>286</sup> MP. Carlos Bernal Pulido.

<sup>287</sup> MP. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>288</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-094 de 2020. MP. Alejandro Linares Cantillo y T-114 de 2018. MP. Carlos Bernal Pulido.

<sup>289</sup> En la sentencia T-114 de 2018. MP. Carlos Bernal Pulido la Corte fue clara en afirmar 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. Lo anterior sin perjuicio de las particularidades de cada caso, por cuanto, puede ocurrir que dentro de una residencia se instalen unas cámaras de seguridad por orden legal y/o judicial, circunstancia en la cual no se puede considerar que las imágenes que capten dichos equipos sean de carácter privado, toda vez que, la utilización de dicho material estaría destinado a fines completamente diferentes a los personales”. La Corte también destacó “que los sistemas de videovigilancia son considerados como intrusivos de la privacidad al involucrar herramientas como el monitoreo y la observación de las actividades que realizan las personas a lo largo del día”.

<sup>290</sup> En la sentencia C-094 de 2020. MP. Alejandro Linares Cantillo se efectuó un completo recuento acerca de la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre Cámaras de vigilancia y las restricciones del derecho a la intimidad que del uso de estas cámaras se deriva. Se citaron las sentencias T-768 de 2008. MP. Clara Inés Vargas Hernández que se refirió a las cámaras de vigilancia en el lugar de trabajo; T-407 de 2012. MP. Mauricio González Cuervo que se pronunció sobre las cámaras de vigilancia en escuelas públicas; T-487 de 2017. MP. Alberto Rojas Ríos y T-114 de 2018. MP. Carlos Bernal Pulido que hicieron alusión a cámaras de vigilancia en establecimientos de comercio. Ahora bien, al analizar el artículo 237 de la Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana concluyó que debía condicionar el contenido de esa disposición, como ya se indicó en otro aparte de esta misma providencia. Sin embargo, puso especial énfasis en que, si bien existía “un fin legítimo asociado con el objeto de la norma, consistente en proteger el interés general y garantizar el orden público, no se [podía] proscribir la misma, en la medida que su finalidad [estaba] asociada a la prevención del crimen y la promoción de la seguridad jurídica”. En la oportunidad traída a colación la Corte también admitió “que, si bien podría afectarse eventualmente el comportamiento de las personas y su expectativa de privacidad en los sitios

la Protección de Datos Personales en Sistemas de Videovigilancia expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio, en donde se afirma que los sistemas de videovigilancia **son intrusivos de la privacidad**, como más adelante se verá en detalle –se destaca–.

190. La Corporación también ha indicado que las imágenes pueden quedar almacenadas en medios analógicos o digitales, según lo requiera el usuario<sup>291</sup>. Como lo advirtió en la sentencia T-114 de 2018<sup>292</sup>, **videos captados por esos sistemas pueden contener información cuya divulgación se encuentra sujeta a restricciones** –se destaca–. De otra parte, es importante resaltar que las empresas de seguridad y vigilancia privadas que instalan estos medios tecnológicos deben estar previamente autorizadas<sup>293</sup>. En ese sentido, considera la Sala importante indagar por el fenómeno de los sistemas cerrados de vigilancia y seguridad privada y su marco jurídico.

#### **a) El fenómeno de la videovigilancia mediante circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada y su marco jurídico**

191. Una mirada a conjuntos residenciales, casas y edificios privados, sedes de empresas, instituciones, colegios, universidades, centros comerciales muestra que el fenómeno de los sistemas cerrados de seguridad y vigilancia a cargo de empresas privadas es una tendencia creciente. Son diversas las razones que se esgrimen para justificar esta práctica<sup>294</sup>. Principalmente, se aducen motivos de seguridad de bienes y personas en lugares específicos, pues se estima que tales sistemas resultan idóneos para monitorear y observar actividades en diferentes espacios con efectos preventivos y disuasorios. Si se considera que acciones delictivas también pueden quedar, eventualmente, captadas por tales sistemas, igualmente se acude a estos con el propósito de usar las imágenes registradas como evidencia para fines de judicialización.

192. Es importante resaltar que los datos personales se relacionan, en este caso, con personas físicas “identificadas o inidentificables”<sup>295</sup>. Tratándose de aquellos sistemas que se traducen en imágenes y sonido, de todas maneras, se consideran datos personales, al margen de si se usan en un circuito cerrado o si

---

señalados por la norma demandada, no se [podía] desconocer el beneficio en materia de seguridad, interés general y protección del orden público”. En tal virtud, la Corporación aclaró “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 esta, y las personas entre las cuales se puede circular”. De igual manera, sostuvo que “en el marco de la respectiva regulación, se deberán especificar las formas y los términos en los que se llevará a cabo el tratamiento de la información, para que no afecte el derecho al habeas data. De este modo, su uso debe seguir una serie de principios y garantías adscritas al derecho al habeas data reconocido en el artículo 15 de la Carta Política”.

<sup>291</sup> Ibid.

<sup>292</sup> MP. Carlos Bernal Pulido.

<sup>293</sup> Este aspecto fue destacado por la intervención realizada por la Universidad Libre.

<sup>294</sup> Cfr. ABA CATOIRA, Ana María “La videovigilancia y la garantía de los derechos individuales su marco jurídico” en Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, ISSN 1138-039X, ISSN-e 2530-6324, N° 7, 2003, págs. 13-36. Entre los fines que se persiguen para instalar sistemas de videovigilancia esta autora enumera los siguientes: “en el interior o cercanías de los edificios públicos o abiertos al público para evitar delitos o actos vandálicos; en el interior de estadios o instalaciones deportivas en general; en el sector del transporte y en relación con el tráfico rodado para detectar excesos de velocidad o violaciones de las normas de circulación; para evitar peligros a menores; en el interior de centros sanitarios para el cuidado y vigilancia de los pacientes; en aeropuertos o lugares fronterizos para controlar la entrada ilegal de extranjeros o para la búsqueda de menores o personas desaparecidas; por parte de detectives o investigadores privados; dentro de establecimientos comerciales para evitar robos; en las comunidades de vecinos; con fines periodísticos y publicitarios, etc.”.

<sup>295</sup> Ibid.

no se relacionan con datos personales del interesado o corresponden a personas cuyos rostros no han sido filmados o contienen otra información captada a través de la videovigilancia<sup>296</sup>.

193. En Colombia resulta aplicable a la recolección de imágenes por medio de sistemas de videovigilancia en las que queden vinculadas personas determinadas o indeterminadas la Ley Estatutaria 1581 de 2012 a la que se hizo mención en precedencia. De otra parte, como ya se indicó, rige la Guía de Protección de Datos Personales en Sistemas de Videovigilancia expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio<sup>297</sup>. Dada su importancia para examinar la constitucionalidad de la disposición acusada, la Sala se referirá en extenso al contenido del aludido documento.

#### **b) Guía para la Protección de Datos Personales en Sistemas de Videovigilancia expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio**

194. El 16 de septiembre de 2016, la Superintendencia de Industria y Comercio hizo pública la Guía para la Protección de Datos Personales en Sistemas de Videovigilancia<sup>298</sup> y recordó que esta tecnología busca “garantizar la seguridad de bienes o personas”<sup>299</sup>. Además, destacó que su uso se ha incrementado, pues se consideran instrumentos idóneos “para realizar el monitoreo y la observación de actividades en escenarios domésticos, empresariales, laborales y públicos”<sup>300</sup>.

195. El documento precisó que la actividad de monitoreo y observación que se lleva a cabo por medio de los sistemas de video vigilancia y seguridad privada da paso a recopilar imágenes de personas y, en este sentido, **efectúa un manejo de datos personales, acorde con la definición prevista en el literal c) del artículo 3 de la Ley 1581 de 2012** –se destaca–. De tal forma, el tratamiento de estos datos debe sujetarse a la plena observancia de los principios consignados en la referida ley estatutaria, mencionados líneas atrás.

196. Así mismo, advirtió acerca de que los sistemas de videovigilancia han sido considerados **“como intrusivos de la privacidad al involucrar**

---

<sup>296</sup> Ibid. Lo anterior i) “en razón del método utilizado para el tratamiento (sistemas de video fijos o móviles, como receptores de imagen portátiles, o imágenes en color o en blanco y negro); ii) “por motivo de la técnica (dispositivos de cable o fibra óptica); iii) “en virtud del tipo de equipo (fijo, móvil o portátil); iv) “a causa de las características de la captación de imágenes (continua por oposición a discontinua, tal que sucede cuando sólo se realiza en caso de que no se respete el límite de velocidad y no tiene nada que ver con la grabación de imágenes realizada de manera totalmente fortuita y asistemática) y v) “por cuenta de las herramientas de comunicación utilizadas (la conexión con un centro de recepción o el envío de las imágenes a terminales remotos)”.

<sup>297</sup> Esta guía aborda preguntas tales como “1. ¿A quiénes aplica esta guía?; 2. ¿Qué es considerado como Tratamiento de imágenes?; 3. ¿Qué implicaciones tiene ser el Responsable y/o Encargado?; 4. Autorización para el Tratamiento de datos personales; 5. Finalidad de los Sistemas de Videovigilancia (SV); 6. Procedimientos operacionales que involucren la protección de datos personales; 7. Medidas de seguridad; 8. Divulgación de la información; 9. Derechos del Titular de los datos personales; 9.1. Acceso a las imágenes por parte de los Titulares de datos personales; 9.2. Supresión de las imágenes; 10. Cámaras con acceso a la vía pública; 11. Tratamiento de imágenes de niños, niñas y adolescentes y 12. Recomendaciones generales”.

<sup>298</sup> La guía se encuentra publicada en la red, en el sitio: [https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Nuestra Entidad/Guia Vigilancia sept16 2016.pdf](https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Nuestra%20Entidad/Guia%20Vigilancia%20sept16%202016.pdf).

<sup>299</sup> Guía de protección de datos personales en sistemas de videovigilancia emitida por la Superintendencia de Industria y Comercio, documento fechado 16 de septiembre de 2016, visible en la red en el sitio: [https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Nuestra Entidad/Guia Vigilancia sept16 2016.pdf](https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Nuestra%20Entidad/Guia%20Vigilancia%20sept16%202016.pdf)

<sup>300</sup> Ibid.

**herramientas como el monitoreo y la observación de las actividades que realizan las personas a lo largo del día**<sup>301</sup> –se destaca–. Es por esto, por lo que la Guía llama la atención acerca de **la importancia de tomar en cuenta si, en efecto, resulta necesario usarlos y evaluar si ese requerimiento se satisface con su implementación o si hay otros instrumentos que puedan ser usados que generen un impacto menor “en la privacidad de las personas”**<sup>302</sup> –se destaca–.

197. La anterior advertencia muestra el vínculo directo existente entre la aludida exigencia y el **principio de finalidad** que gobierna el tratamiento de datos personales relacionados con esta tecnología. **De ahí se deriva que el fin propuesto con el tratamiento debe ser constitucional y legalmente legítimo y ha de lograr un objetivo “específico, explícito e informado”**<sup>303</sup> –se destaca. Además, señala que acorde con la jurisprudencia constitucional y los estándares internacionales –se destaca–.

el principio de finalidad implica **i) un ámbito temporal**, es decir, que el periodo de conservación de los datos personales no exceda del necesario para alcanzar la finalidad para la cual se han recolectado, y **ii) un ámbito material**, que exige que los datos recaudados sean solo los necesarios para cumplir las finalidades perseguidas, lo que implica que **los mismos se limiten a los que resulten adecuados, pertinentes y acordes con las finalidades para las cuales fueron recolectados**<sup>304</sup>.

198. Bajo esa perspectiva, la información que se recaude **únicamente podrá ser usada para el propósito previamente determinado** –se destaca–. Si la finalidad de su uso cambia, es complementada o se suprime, entonces resulta indispensable pedir autorización de los titulares para seguir tratando sus datos personales. De no ser ello factible, el tratamiento debe finalizar.

199. En general, la Guía subraya la importancia de ofrecer orientación a quienes instalen y usen sistemas de video vigilancia, **de modo que se ajusten a las normas sobre protección de datos personales**. De igual forma, indica que su sentido y razón de ser consiste, ciertamente, en precisar aspectos que deben ser atendidos, con el fin de asegurar la protección de los derechos de quienes fungen como titulares de la información, cuyas imágenes resultan captadas por estos sistemas<sup>305</sup>.

---

<sup>301</sup> Ibid.

<sup>302</sup> Ibid.

<sup>303</sup> Ibid.

<sup>304</sup> Ibid.

<sup>305</sup> En fin, la guía se encuentra dirigida a: i) las personas, compañías u organizaciones que utilizan sistemas de video vigilancia recolectando datos personales, ya sea en calidad de Responsables o Encargados del Tratamiento de datos personales, por medio de cámaras, videocámaras, análogas o digitales, cámaras IP o mini-cámaras, circuitos cerrados de televisión (CCTV) y, en general, cualquier medio por el cual se realice el Tratamiento de imágenes de Titulares de datos personales, en especial con fines de vigilancia, para orientarlos en el cumplimiento de sus deberes en materia de protección de datos personales, y ii) los Titulares de la información, para que tengan conocimiento de cómo ejercer sus derechos frente a los primeros, garantizando así el respeto por sus derechos fundamentales a la intimidad, al buen nombre y a la protección de datos personales, consagrados en el artículo 15 de la Constitución Política a partir del cual se desarrolla el derecho de hábeas data en Colombia. Las grabaciones que se realicen (i) dentro del ámbito exclusivamente personal o doméstico, (ii) con fines periodísticos, o (iii) que tengan como finalidad la seguridad nacional del Estado, no están cobijadas por lo señalado en esta guía.

200. Trae a colación que tanto los responsables<sup>306</sup>, como los encargados<sup>307</sup> del tratamiento de datos están sujetos a cumplir las obligaciones derivadas de la Ley Estatutaria sobre el Régimen General de Protección de Datos Personales. Además, pone especial énfasis en que los responsables del tratamiento forzosamente deben tener en cuenta que “por el hecho de contratar a un tercero –Encargado– no se pueden sustraer de sus obligaciones, ya que son los primeros llamados a garantizar que el tratamiento de los datos personales se realice con arreglo a los principios establecidos en la ley y respete los derechos de los titulares”<sup>308</sup>. El documento destaca, igualmente, que cuando la grabación tiene lugar en un ámbito exclusivamente personal o doméstico y los datos captados no se encuentran destinados a circular, sino que son preservados en la esfera íntima de la persona natural, entonces no le será aplicable el régimen de protección de datos.

201. De otra parte, menciona que, dados los lugares en los que suelen instalarse los sistemas de videovigilancia –por ejemplo, establecimientos de comercio, edificios, copropiedades, centros comerciales, parqueaderos, entre otros–, **resulta imprescindible informar a los titulares de los datos personales que se encuentran en una zona de videovigilancia y obtener su autorización para el tratamiento de estos datos. Para que se entienda que la persona titular de la información ha dado su aprobación, es necesario que esta la exprese por escrito, verbalmente o mediante conductas inequívocas que no den lugar a dudar o, permitan concluir de modo razonable, que la autorización fue otorgada**<sup>309</sup> –se destaca–. En tal caso, el silencio no podría hacerse equivalente a una conducta inequívoca.

202. Entre los aspectos importantes que trae la Guía en comento, se encuentra también que **tanto los responsables como los encargados del tratamiento de datos están obligados a determinar, previamente, los procedimientos vinculados con la actividad de recolectar, mantener, usar, suprimir o disponer de los datos personales y lo relativo a las peticiones, consultas reclamaciones que presenten los titulares, concordantes con el objetivo o**

---

<sup>306</sup> El documento emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio especifica que el responsable del tratamiento de datos es la persona natural o jurídica que tiene a bien decidir sobre la base de datos y/o el tratamiento de datos y recuerda que la ley le ha atribuido un grupo de obligaciones a su cargo, cuyo propósito principal consiste en proteger los derechos de los titulares de la información en relación con la tarea de recolectar, almacenar, usar y disponer de los datos personales, en este caso particular, de su imagen.

<sup>307</sup> El encargado del tratamiento de datos es “un tercero, persona natural o jurídica distinta del [r]esponsable, que trata los datos personales por cuenta de este”. En relación con tal aspecto, aclara que, tratándose de la videovigilancia, si la instalación del sistema se lleva a cabo por conducto de un tercero –por ejemplo, mediante empresas de seguridad y vigilancia privadas que se valen de instrumentos tecnológicos para prestar su servicio–, estos tienen la calidad de encargados del tratamiento y su cliente –vb.gr. copropiedad, propietario de un establecimiento de comercio, empresa, etc.– asume la calidad de responsable.

<sup>308</sup> Ibid.

<sup>309</sup> Según la guía en comento, con el propósito de obtener autorización para el tratamiento de datos personales por medio de cámaras, resulta factible acudir a señales o avisos distintivos en zonas de videovigilancia. Puede ser en los lugares de ingreso o en los espacios vigilados y monitoreados y en el interior de estos. Es más, también puede acudirse a anuncios de audio, en caso de que ello sea posible, para informar a los titulares del derecho al hábeas data. Ahora bien, estos anuncios deben cumplir, como mínimo, con el siguiente contenido: i) incluir información sobre quién es el responsable del tratamiento de datos y su información de contacto; ii) precisar el tratamiento que se le conferirá a los datos y su finalidad; iii) incorporar los derechos de los titulares de la información; iv) señalar en qué lugar se encuentra publicada la política sobre tratamiento de la información. Sumado a lo anterior, el aviso debe ser visible y de fácil lectura y para su ubicación debe tomarse en cuenta el lugar en el que opera el sistema de vigilancia, sin afectar otras señales, por ejemplo, las de tránsito.

**propósito del sistema de videovigilancia**<sup>310</sup>. Estos procedimientos deben poder ser conocidos por el personal que tendrá acceso a los sistemas.

203. La Guía también contempla la necesidad de que los sistemas de videovigilancia y, la base de datos que surge a partir de su instalación cuente con medidas de orden técnico, humano, administrativo indispensables para **afianzar la seguridad de los datos personales y evitar que estos se adulteren, pierdan o deterioren** –se destaca–. Estas medidas deben **impedir, asimismo, su consulta, uso o acceso no autorizado o fraudulento y proveer porque se mantenga la integridad de la información y se garanticen los derechos de los titulares de los datos personales** –se destaca–. Con ese propósito, los responsables y encargados del tratamiento de datos **están obligados a adoptar las medidas que estimen efectivas y pertinentes para que la información sea debidamente protegida** –se destaca–. La guía trae como ejemplo, las siguientes: “limitar el acceso a la información, cifrar la información y realizar auditorías periódicas a las medidas adoptadas”<sup>311</sup>.

204. Un aspecto especialmente relevante que contiene la Guía tiene que ver con que los **“datos personales recolectados deberán mantenerse sólo por el tiempo que sea necesario, de acuerdo con la finalidad específica establecida por el responsable del tratamiento, al cabo del cual deberán ser eliminados”**<sup>312</sup> –se destaca–. De igual manera, resalta la importancia de que los **procesos de eliminación de la información queden debidamente documentados y advierte que “las medidas de seguridad implementadas dependerán del análisis de riesgo que se realice en cada etapa del ciclo del dato tratado, es decir, desde el momento en que se recolecta hasta su disposición final”**<sup>313</sup> –se destaca–<sup>314</sup>.

205. El documento expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio también recuerda que a los titulares de los datos personales les asiste el derecho de: **“i) conocer, actualizar, rectificar o suprimir sus datos personales; ii) revocar la autorización del tratamiento; iii) ser informados acerca del tratamiento de los mismos; a presentar quejas por infracciones al Régimen General de Protección**

---

<sup>310</sup> Los responsables y encargados deben cumplir las siguientes reglas: • Solicitar y conservar prueba de la autorización de los titulares para el tratamiento de sus datos personales. // • Implementar SV sólo cuando sea necesario para el cumplimiento de la finalidad propuesta, respetando la dignidad y demás derechos fundamentales de las personas. // • Limitar la recolección de imágenes a la estrictamente necesaria para cumplir el fin específico previamente concebido. // • Informar a los Titulares acerca de la recolección y demás formas de Tratamiento de las imágenes, así como la finalidad de este. // • Conservar las imágenes sólo por el tiempo estrictamente necesario para cumplir con la finalidad del SV. // • Inscribir la base de datos que almacena las imágenes en el Registro Nacional de Bases de Datos. No será necesaria la inscripción cuando el Tratamiento consista sólo en la reproducción o emisión de imágenes en tiempo real, sin perjuicio del cumplimiento de las demás disposiciones del Régimen General de Protección de Datos Personales. // • Suscribir cláusulas de confidencialidad con el personal que accederá a los SV. // • No instalar SV en lugares donde la recolección de imágenes y, en general, el Tratamiento de estos datos pueda afectar la imagen o la vida privada e íntima de las personas.

<sup>311</sup> Ibid. El documento emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio resalta la obligación de adoptar medidas relativas a la confidencialidad y la reserva de datos personales y, al tiempo, el deber de exigir su cumplida observancia por parte de las personas naturales o jurídicas que accedan a estos sistemas y realicen tratamiento de las imágenes captadas. Este deber se extiende incluso hasta después de finalizada la relación laboral o contractual que surgió a partir del tratamiento de datos personales.

<sup>312</sup> Ibid.

<sup>313</sup> Ibid.

<sup>314</sup> Ibid. La guía indica, igualmente, la relevancia que tiene tomar nota del impacto que se produce cuando los riesgos se materializan, dado que con ello pueden identificarse y adoptarse las medidas de mitigación correspondientes.

de Datos Personales a acceder de forma gratuita a los datos personales que hayan sido objeto de tratamiento, entre otros<sup>315</sup>.

206. Otro aspecto importante que menciona la Guía es que **el titular de los datos personales tiene el derecho de solicitar que se supriman sus imágenes “en la medida en que no exista un deber legal o contractual que impida suprimirlos –se destaca–. Ilustra con un ejemplo el caso en que no opera la supresión, esto es, “cuando los datos personales recolectados mediante una grabación constituyan prueba de la presunta comisión de un delito” –se destaca–. Además, agrega que la supresión u otra reclamación adelantada ante los responsables y encargados del tratamiento tiene que llevarse a cabo acorde con el procedimiento previsto en los artículos 15 y 16 de la Ley 1581 de 2012. Finalmente, sostiene que, de cualquier manera, las imágenes no pueden ser retenidas de manera indefinida en el tiempo. Por el contrario, el término de retención “debe ser limitado y razonable”<sup>316</sup> –se destaca–.**

**c) Importancia de acotar los objetivos o fines que justifican los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad para que pueda considerarse una acción legítima en un Estado que se rige por las libertades y derechos de la ciudadanía y que evita instrumentalizar a las personas**

207. Como se mencionó, entre los principales motivos para el uso de sistemas de videovigilancia se encuentra uno común y predominante a nivel mundial: el temor por el delito<sup>317</sup>. Así, con el propósito de proteger personas, propiedades, detectar, prevenir y castigar delitos, entre otros propósitos, se acude a sistemas cerrados de videovigilancia y seguridad privada que captan y graban imágenes y sonidos. Dados sus rasgos característicos, la videovigilancia suele representar una interferencia en el ejercicio de los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data, pues abre la posibilidad de que seamos observados/as de manera permanente cada vez que transitamos por lugares –públicos o privados–, en los que se acude a esta técnica para vigilar. Como bien señala la doctrina –se mantienen las notas a pie de página en el texto citado; se destaca–:

---

<sup>315</sup> Destaca que los responsables y encargados del tratamiento de datos tienen el deber de asegurar que los titulares de los datos personales estén en condición de ejercer estos derechos y, al paso, deben garantizar que las demás obligaciones que les impone el Régimen General de Protección de Datos Personales sean debidamente cumplidas. En conexión con lo anterior, resalta que, si se consideran las particularidades de los sistemas de videovigilancia, debe tenerse sumo cuidado en que los titulares de los datos personales puedan ejercer su derecho de acceso, para lo cual resulta preciso adoptar medidas, con el fin de “no transgredir los derechos de terceros, igualmente titulares de información”. Señala que los titulares de la información tienen el derecho de acceder a las imágenes tratadas mediante el sistema de videovigilancia. Por tal motivo, si quien tiene la titularidad ejerce su derecho, los responsables y encargados del tratamiento de datos están obligados a implementar los procedimientos y a adoptar las medidas indispensables para proteger los derechos de los demás titulares “cuyos datos personales han sido objeto de tratamiento junto con los de quien solicita el acceso. Entre las medidas susceptibles de ser adoptadas enumera las siguientes: • Establecer un procedimiento para acceder a las imágenes, que le permita a los responsables y encargados del tratamiento verificar la calidad de titular de quien solicita el acceso a la información. // • Requerir al titular solicitante datos como fecha, hora, lugar, entre otros, para facilitar la ubicación de la imagen y limitar al máximo la exposición de imágenes de terceros. // • Si en la imagen aparece un (unos) tercero(s) titular(es) de datos personales, se deberá contar con la autorización de dicho(s) tercero(s) para la entrega de la cinta o grabación. // • Si no se tiene la autorización de los terceros para divulgar la información contenida en la cinta o grabación requerida, los responsables y encargados del tratamiento deben garantizar la anonimización del (los) dato (s) del (los) tercero (s), tomando medidas encaminadas a tal fin, como hacer borrosa o fragmentar la imagen de dicho (s) tercero (s).

<sup>316</sup> Ibid.

<sup>317</sup> MALAMUD HERRERA, Samuel, “Videovigilancia y privacidad: Consideraciones en torno a los casos Globos y Drones”, en Revista Chilena de Derecho y Tecnología vol. 7 Núm. 2 (2018), págs. 137-162.



ser examinados por una cámara, que en muchas ocasiones conserva una copia de la grabación, no es lo mismo que ser contemplados por una persona. En el primer caso, la vigilancia es con carácter general más prolongada, más intensa, más detallada. No permite interrogar a la persona que se encuentra detrás y, en consecuencia, es difícil para nosotros saber cómo responder a ese seguimiento o decidir qué podemos hacer al respecto. **Desconocemos qué imágenes obtenidas por las cámaras se conservarán o quién tiene acceso a ellas, tampoco, en consecuencia, podemos tener la certeza de que no sean malinterpretadas o utilizadas de modo inaceptable**<sup>318</sup>.

#### **i. Riesgos relacionados con la aplicación de sistemas de videovigilancia**

208. Ahora bien, es de anotar que, ante una vigilancia continua y generalizada, se suele modificar el comportamiento, hasta el punto de que bien de modo inconsciente o, de manera consciente, se tiende a censurar la propia forma de actuar y de comunicarse, lo que, sin lugar a duda, interfiere negativamente en la esfera más personal e íntima de cada cual<sup>319</sup>. Tal situación muestra, claramente, la delgada línea que se cruza cuando se acude a la referida tecnología, principalmente, en lugares que se califican como privados, pues los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad se encuentran instalados, comúnmente, en el ingreso a edificios de vivienda o espacios en los que únicamente sus habitantes y visitantes gozan del derecho a entrar y salir. También cuando la videovigilancia privada se instala en lugares de acceso público.

209. Por lo general, se admite que la videovigilancia tiene un propósito doble: prevenir el delito y, al mismo tiempo, obtener elementos de convicción suficientes para perseguir e incriminar a quienes delinquen. Es indudable que estas finalidades pueden cumplirse de modo más efectivo cuando las imágenes captadas por las cámaras son “almacenadas”. De todos modos, esto implica, sin duda, una mayor afectación negativa de los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data, lo que exige que esta tecnología sea instalada de forma que limite lo menos posible los derechos y libertades fundamentales.

210. En efecto, instalar sistemas de circuito cerrado de vigilancia y seguridad privada ha servido para prevenir que se cometan delitos y también para perseguir y encontrar a quienes han delinquido. Es por ello, por lo que en la actualidad el uso de esa tecnología cuenta con una extendida aprobación. Sin embargo, su masiva aplicación a lo largo y ancho del globo terráqueo también ha “**supuesto en muchos casos un sacrificio excesivo de no pocos derechos y libertades**”<sup>320</sup>, entre ellos, los derechos a la intimidad, al hábeas data y

---

<sup>318</sup> GOOD B.J. «Videovigilancia y derechos humanos», Ciudadanos, ciudades y videovigilancia. Hacia una utilización democrática y responsable de la videovigilancia, p. 30. En [http://cctvcharter.eu/fileadmin/efus/CCTV\\_minisite\\_fichier/Publication/CCTV\\_Publication\\_ES.pdf](http://cctvcharter.eu/fileadmin/efus/CCTV_minisite_fichier/Publication/CCTV_Publication_ES.pdf)

<sup>319</sup> En este sentido Giovanni BUTTARELLI, Supervisor adjunto europeo de Protección de datos –referido por Ana GUDE FERNÁNDEZ–, ha advertido que: “[s]er observado cambia el modo de comportarse. Por cierto, cuando somos contemplados muchos de nosotros censuramos lo que decimos o lo que hacemos y ciertamente tal es el efecto de una vigilancia continua y generalizada. Saber que cada movimiento y que cada gesto está controlado por una cámara puede tener un impacto psicológico y cambiar nuestro comportamiento, lo cual constituye una intrusión en nuestra privacidad”. Ver PDF citado, p. 4.

<sup>320</sup> GUDE FERNÁNDEZ, Ana Videovigilancia privada en lugares de acceso público y derecho a la protección de datos. Ob., cit. PDF, p. 2.

aquellos derechos fundamentales relacionados estrechamente con estos, como la preservación de la propia imagen y el libre desarrollo de la personalidad –se destaca–. Unas breves referencias a la doctrina permiten entender mejor las amenazas que se presentan cuando se aplica la aludida tecnología y la imperiosa necesidad de contrarrestarlas –se destaca–:

Tanto bajo la dictadura del nacionalsocialismo como en la DDR [República Democrática Alemana], el uso de los aparatos de reproducción de sonido e imagen constituía una práctica común. **El espionaje y la denuncia eran en los dos puntales en los que se apoyaba el poder.** De manera obsesiva **los partidos y el Estado** propugnaban por mantener el **control sobre la población.** En el ámbito público se utilizaban para **vigilar a enemigos**, es decir, a los **periodistas del Este, a los defensores de los derechos, a los manifestantes y a todas las personas, en general, críticas con el régimen.** Los sistemas de videocámaras eran odiados y temidos por una gran parte del pueblo alemán. **Muchos ciudadanos no confiaban en poder hablar abierta y libremente en sus propias casas porque incluso allí eran espionados.** Los más beligerantes con el Gobierno tenían pinchados sus teléfonos lo que suponía un atentado muy grave contra su privacidad. **La película *La Vida de los otros* ilustra de forma clara la situación sufrida en aquellos años en la RDA [República Democrática Alemana]**<sup>321</sup>.

211. Es cierto que los referidos sucesos han sido, en buena hora, superados en Alemania. No obstante, deben ser recordados una y otra vez, para impedir que se repitan. Esta memoria histórica es aún más necesaria cuando se considera que conciliar la seguridad con la protección de derechos y libertades fundamentales no puede calificarse como algo obvio. Enfrentada a la inseguridad del mundo que se vive en la actualidad, la protección de los derechos y libertades fundamentales suele retroceder. Desde ese horizonte de comprensión, la videovigilancia continúa presentando interrogantes inquietantes –se mantienen las notas a pie de página en el texto citado–:

¿Qué se puede filmar? ¿Hay un derecho a la vida privada en el espacio público? y en caso afirmativo ¿cómo proteger este derecho? ¿Es posible evitar la discriminación de algunos grupos y de qué forma se puede poner esta herramienta de vigilancia a disposición de toda la población? ¿Qué hacer para que la videovigilancia funcione y cuando recurrir a otros instrumentos? ¿De qué manera se puede utilizar la videovigilancia con los ciudadanos como herramienta para prevenir la criminalidad y garantizar la tranquilidad pública?<sup>322</sup>

212. Una mirada a lo que acontece en otras latitudes permite profundizar sobre la complejidad del tema. Se conoce que durante los años noventa del siglo XX, el fenómeno de la videovigilancia se expandió en países como Gran Bretaña y contó incluso con el apoyo de la opinión pública. No obstante, con el paso del tiempo, así como con el **desarrollo y consolidación del concepto jurídico de esfera privada** –se destaca–, esta trayectoria ha comenzado a revertirse hasta el punto de que, incluso, se ha llegado a cuestionar **“la pertinencia de la política de ‘videovigilancia total’**<sup>323</sup> y se han dejado al descubierto las ventajas

<sup>321</sup> Ibid., p. 8.

<sup>322</sup> MARCUS, Michel, “El desafío: conciliar el uso de la videovigilancia y las libertades individuales”, p. 16 –citado por Ana GUDE FERNÁNDEZ–, ob., cit. PDF, p.4.

<sup>323</sup> Ibid. p. 7.

y desventajas de la experiencia acumulada en lo relativo **a la real eficacia de esa técnica para garantizar la seguridad, cuestión sobre la cual la carencia de pruebas resulta a toda luz indicativa y alarmante**<sup>324</sup> –se destaca–.

213. En contraste con lo sucedido en Gran Bretaña, en Alemania el uso de la videovigilancia no se inició tan temprano y tampoco se desarrolló de manera acelerada. Esto se debe, en gran parte, a la importancia que para el pueblo alemán tiene la protección de los derechos fundamentales, luego de padecer duras experiencias en las que estos bienes jurídicos fueron vulnerados de manera absoluta. Estas vivencias amargas han llevado a los alemanes a conferirle una especial atención al tema de la protección de datos y ha permitido observar que la **“videovigilancia es el clásico ejemplo del conflicto entre la técnica de la vigilancia y el derecho a la autodeterminación informativa: los afectados no saben, quién y qué se esconde detrás de la cámara de observación”**<sup>325</sup> –se destaca–.

**ii. ¿Cómo se han enfrentado los retos en el derecho comparado? Importancia que se le confiere a la aptitud y necesidad de la medida**

214. Las ordenaciones de los países europeos son diferentes y uno de sus rasgos característicos es, precisamente, su falta de homogeneidad. Por ese motivo, la regulación europea se ha dirigido, en general<sup>326</sup>, a incentivar la armonización de legislaciones y, en ese sentido, a adoptar normas para garantizar que<sup>327</sup> **i) la recopilación efectuada por circuitos de videovigilancia sea lícita y leal; ii) las grabaciones y registros persigan finalidades legítimas;**

---

<sup>324</sup> En este sentido se expresa Ana GUDE, cuando sostiene que: “[a]parentemente [el uso de esta tecnología] no parecía reducir demasiado los índices de criminalidad de las zonas en las que se había implantado. Sin embargo, se crearon unas expectativas muy poco realistas impulsadas por una alianza integrada por entusiastas policías, agentes comerciales del sector de la seguridad y ciudadanos atemorizados. Estaban convencidos de que la video técnica podía resolver muchos de los problemas de delincuencia y desorden a los que se tenían que enfrentar en los espacios públicos. Como se informó en un estudio del Ministerio del Interior británico llevado a cabo en el 2005: “[l]os sucesivos Gobiernos exageraron las bondades como respuesta ideal al problema del crimen. Pocos de los que deseaban hacerse con una porción de los fondos disponibles consideraron necesario demostrar la eficacia de la videovigilancia y, sin embargo, casi nunca estuvo del todo claro por qué ésta constituía la mejor arma para luchar contra el crimen en circunstancias particulares”. Ob., cit., p. 7.

<sup>325</sup> Cfr. GUDE FERNÁNDEZ, Ana, ob., cit., PDF., p. 10.

<sup>326</sup> La Convención Europea de Derechos Humanos consignó en su artículo 8º el derecho a la intimidad de la vida privada y familiar, del domicilio y de la correspondencia y puede decirse que en esta norma constituye el marco jurídico para enfrentar el fenómeno de la videovigilancia. El Convenio número 108/1981 del Consejo de Europa sobre la protección de las personas respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, de 28 de enero de 1981, fue ratificado por 40 Estados europeos (España entre ellos). Se trata del primer instrumento internacional cuyo objetivo principal es sentar las normas mínimas para proteger a las personas de los abusos que pudieran producirse en el ámbito de la videovigilancia. “Este Convenio se aplica por igual a los sectores público y privado y establece una serie de principios generales referidos a la recopilación, el tratamiento y la comunicación de datos de carácter personal por parte de las nuevas tecnologías de la información. Las actividades de videovigilancia entran dentro de su ámbito, en la medida en que implican el tratamiento de este tipo de datos, según lo define la Convención n° 108, y el Comité de Consulta que ha considerado que las voces y las imágenes deben concebirse como datos de carácter personal cuando suministran información sobre una persona facilitando su identificación incluso aunque sea indirectamente”. Ibid., p. 11.

<sup>327</sup> Ibid., p. 12. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó la resolución n°1604 del 25 de enero de 2008, mediante la cual le pidió formalmente a los Estados integrantes del Consejo aplicar de manera conjunta “los ‘principios directivos para la protección de las personas respecto a la recopilación y el tratamiento de datos a través de la videovigilancia’”. Son doce principios que retoman y trasladan a la video técnica las directrices que los instrumentos del Consejo ha afirmado, insistiendo singularmente en las siguientes condiciones: una utilización pertinente, adecuada y no excesiva respecto a la finalidad que se persigue; evitar que los datos recopilados sean indexados, comparados y conservados sin necesidad; no efectuar una videovigilancia si el tratamiento de los mismos puede producir una discriminación contra algunos individuos o grupos de individuos, por razón de su opinión política, de sus convicciones religiosas, de su vida sexual, de sus características raciales o étnicas; informar claramente y de forma adecuada a las personas indicando la finalidad del sistema y la identidad de los responsables; garantizar el ejercicio del derecho de consultar sus imágenes y grabaciones; y por último, proteger la seguridad e integridad de todos los afectados a través de toda medida técnica y organizativa necesaria.

iii) las imágenes sean conservadas por un tiempo estrictamente indispensable  
iv) el sistema no se use de manera excesiva, así como se mantenga en una relación de proporción respecto de los fines que se busca alcanzar, cerciorándose de la pertinencia de los datos y de que se cumpla con el deber de actualizarlos; v) no se traten datos sensibles relacionados con raza, opiniones políticas, salud, religión, vida sexual; vi) se garantice el derecho de las personas a conocer la información sobre ellas almacenada y a exigir que las rectificaciones sean precisas; vii) se informe con claridad y de manera adecuada a las personas, indicando la finalidad del sistema y, al paso, también la identidad de los responsables; viii) se proteja el derecho de las personas eventualmente afectadas a consultar sus imágenes y grabaciones y ix) se haga efectiva la seguridad e integridad de todos los afectados, acudiendo a toda medida técnica y organizativa necesaria.

215. Una contribución importante del sistema europeo es la figura del Supervisor de Protección de Datos –CEPD–, **autoridad independiente** que tiene a su cargo tanto asegurar que las reglas se respeten, como ejercer el control sobre el tratamiento de datos personales efectuado por las instituciones europeas<sup>328</sup> –se destaca–. El 17 de marzo de 2010, este órgano publicó un grupo de lineamientos sobre la videovigilancia con recomendaciones prácticas. Se trata de normas técnicas de precaución “que permiten proteger mejor los datos de carácter personal y la vida privada de las personas filmadas y deben estar incorporadas, desde la etapa inicial de diseño, en las características tecnológicas de los sistemas de vigilancia”<sup>329</sup>.

216. La existencia de esta figura reviste especial importancia, pues entre los desafíos que se presentan se encuentra la necesidad de **acotar las finalidades que se buscan con la aplicación de este tipo de tecnología** –se destaca–. La dificultad tiene que ver con la amplitud con que se suelen formular las finalidades perseguidas. En el derecho alemán se habló, inicialmente, de “salvaguardar intereses legítimos”<sup>330</sup>. Ante la excesiva falta de precisión de estos términos, se propuso que las finalidades debían ser expuestas de modo más concreto. Sin embargo, esta solución también resultó insuficiente, puesto que no se reguló “el cuándo, el dónde y a quién”<sup>331</sup> le corresponde verificar que se cumplan los objetivos.

217. De ahí que la indeterminación no haya podido ser superada y que cobre una relevancia central la alternativa de contar con una autoridad independiente encargada de examinar si los fines se ajustan a lo previsto en el ordenamiento y de evitar que estos sean cambiados de manera discrecional como, en ocasiones, sucede en la práctica.

218. Si bien en Colombia no existe una autoridad **independiente** para garantizar que se cumplan rigurosamente las finalidades que se persiguen con

---

<sup>328</sup> Ibid.

<sup>329</sup> Ibid.

<sup>330</sup> Ibid., p. 28.

<sup>331</sup> Ibid.

la videovigilancia<sup>332</sup>, la Guía para la Protección de Datos Personales en Sistemas de Videovigilancia expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio en el 2016, incorpora normas con contenidos similares a las europeas, como quedó visto. Además, el referido documento puso un especial énfasis en la importancia de verificar que esta tecnología **resulte, efectivamente, adecuada y necesaria para obtener los propósitos fijados y no exista otra medida que sea menos invasiva e interfiera de menor manera en el ejercicio de los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data por parte de las personas eventualmente afectadas.**

219. Bajo esa óptica, la **aptitud y necesidad de la medida** debe examinarse de manera cuidadosa y, con especial rigor, más aún si se considera que la seguridad y la prevención del delito se puede lograr acudiendo a otros medios **menos invasivos** de los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data, como, por ejemplo, mejorando los sistemas de iluminación o vinculando personal adecuado para el efecto. Por tanto, cuando quiera que existan alternativas que interfieran en menor forma otros bienes jurídicos en juego, deben preferirse y ha de renunciarse a grabar de manera genérica y amplia. Lo anterior, tanto más si existen motivos que permitan concluir que las personas observadas pueden sufrir un grave menoscabo en sus derechos y libertades fundamentales.

220. A propósito de este tema, la doctrina ha subrayado un aspecto importante relacionado con la **calidad de las grabaciones**. Así, ha destacado que aquellas que tienen lugar en parqueaderos privados de una vivienda suelen no generar conflicto, en la medida de que cuentan con una **baja resolución**. Sin embargo, se ha advertido acerca de que los problemas en lugar de disminuir se agravan cuando se toma nota de que los **“modernos sistemas de videovigilancia poseen una resolución cada vez mayor, lo que representa una amenaza constante para los derechos de la personalidad”**<sup>333</sup>.

221. Ahora bien, es claro que, tratándose de circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada, **las expectativas razonables de privacidad deben preservarse, al margen de si los sistemas se encuentran ubicados en el espacio público o en el privado**. No obstante, en este último ámbito el interés por una mayor protección de estas expectativas suele aumentar, pues esos espacios albergan de manera más aguda la intimidad de las personas<sup>334</sup>, **por lo que cualquier interferencia estatal o de terceros debe ser marginal o menos intensa y someterse a un escrutinio estricto de proporcionalidad.**

### **iii. La importancia de examinar con detalle la situación concreta y de discernir en cada asunto cómo puede verse afectada la expectativa razonable o legítima de privacidad**

---

<sup>332</sup> Es de anotar, que la Superintendencia de Industria y Comercio tampoco podría catalogarse como una institución independiente, pues forma parte de la rama ejecutiva del poder público. El superintendente es nombrado por el Presidente de la República que, es a su vez, jefe supremo de la fuerza pública.

<sup>333</sup> Ibid., p. 33.

<sup>334</sup> GÓMEZ RODRÍGUEZ, Álvaro, Aspectos procesales de los delitos informáticos y tecnológicos, tesis de grado Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas Escuela Internacional de Doctorado 2021, visible en la red en el sitio: <https://burjcdigital.urjc.es/bitstream/handle/10115/18754/tesis%20procesal.pdf?sequence=1&isAllowed=y> consultada el 19 de julio de 2022.

222. Respecto de todos estos temas, la doctrina y la jurisprudencia comparadas han hecho grandes aportes. Así, en relación con la necesidad de protección frente a circuitos cerrados de seguridad y vigilancia privada **ubicados en lugares públicos** han resaltado **la importancia de examinar con cuidado la situación concreta** –se destaca–. En ese mismo orden, han llamado a distinguir los ámbitos en los que “el desarrollo de la personalidad o la garantía de los derechos de la libertad tienen una gran relevancia, de aquellos en que estos bienes jurídicos revisten una importancia menor. Para solucionar los conflictos que suelen suscitarse, la jurisprudencia acostumbra a discernir, en cada caso, cuál es la **expectativa razonable o legítima de privacidad** que puede verse afectada.

223. Esto se refleja, por ejemplo, en la decisión adoptada por el Tribunal Supremo (Bundesgerichtshof) alemán, el 8 de abril de 2011<sup>335</sup>, relacionada con la instalación de una cámara de videovigilancia y seguridad en el punto de ingreso de una vivienda. En este caso, la cámara se activaba de manera automática cada vez que se escuchaba un timbre y no se producía ningún almacenamiento posterior de la imagen captada, cuya duración era únicamente de un minuto. El alto Tribunal concluyó que la aplicación de este sistema de videovigilancia se ajustaba a derecho, pues su objetivo era preservar la vivienda del accionado de eventuales injerencias externas (Hausrecht).

224. Para el Tribunal Supremo la medida no solo debía considerarse jurídicamente válida, sino que, en su criterio, no existía una alternativa menos invasiva de los derechos de las personas eventualmente afectadas. Además, el alto Tribunal tampoco encontró que la expectativa de privacidad de las personas posiblemente concernidas tuviera que ser reconocida de manera preponderante, pues, la eventual restricción de este bien jurídico se encontraba temporalmente limitada y se contraía a permitir que el dueño estuviera en condición de establecer quiénes visitaban su vivienda para autorizar o negar su ingreso.

225. En otra decisión muy ilustrativa, el Tribunal Superior de Hamburgo (Alemania), mediante sentencia del 22 de abril de 2008<sup>336</sup>, se pronunció sobre el caso del dueño de una cadena de cafeterías que resolvió instalar en sus locales sistemas de videovigilancia. Estos circuitos fueron ubicados en distintos espacios, incluso, en lugares en los que se captaba a los clientes cuando se sentaban a conversar y a degustar sus consumos. Un cliente frecuente consideró que la instalación de estas cámaras vulneraba su derecho a la autodeterminación informativa.

226. El dueño de las cafeterías alegó como defensa la doble finalidad –preventiva y represiva–, que en su caso tenía la instalación de circuitos de videovigilancia, en tanto intereses legítimos y dignos de protección. El Tribunal admitió que la instalación de la tecnología mencionada era necesaria, pues la presencia de un vigilante como testigo ocular carecía de la efectividad que

---

<sup>335</sup> BGH, Urteil vom 08.04.2011 - V ZR 210/10. Consultar también GUDE FERNÁNDEZ, Ana, ob., cit., PDF., p. 27.

<sup>336</sup> Unerlaubte Videoüberwachung in Coffee-Shop-Filialen. Amtsgericht Hamburg. Urteil v. 22.04.2008 - Az.: 4 C 134/08. Consultar también GUDE FERNÁNDEZ, Ana, ob., cit., PDF., p. 106.

tienen los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad. Sin embargo, dejó claro que en el asunto bajo examen resultaba preciso diferenciar los lugares en los que quedaron instalados los sistemas de videovigilancia. Por un lado, aquellos ubicados en las estanterías y cerca de los puntos de pago y, por el otro, los situados en los lugares en los que se congregaba la clientela para conversar tranquilamente y efectuar sus consumos.

227. La mencionada autoridad judicial indicó que, en estos últimos espacios, la interferencia en el derecho fundamental a la autodeterminación informática era mucho más aguda, siendo que no se correspondían, precisamente, con aquellos en los que suelen producirse robos de dinero o sustracción ilícita de productos. Concluyó que sólo en estos últimos sitios la medida podía considerarse ajustada al ordenamiento, mientras que “en los lugares de reunión en donde los clientes conversan y disfrutan de sus consumos no existe ningún peligro y, por tanto, no tiene sentido la colocación de estos sistemas”<sup>337</sup>. El Tribunal subrayó que por tratarse de espacios en los que la clientela permanece observada de manera prácticamente continua, sus derechos de la personalidad pueden verse gravemente amenazados.

228. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha protegido, asimismo, la expectativa razonable de privacidad, incluso, en casos en los que los circuitos de vigilancia y seguridad privada se encuentran instalados en el espacio público. Esto sucedió, por ejemplo, con el intento de suicidio de una persona que fue captado por un circuito cerrado de televisión ubicado en el espacio público y cuya videograbación fue entregada, luego, a los medios de comunicación<sup>338</sup>.

229. En aquella oportunidad, el alto Tribunal sostuvo que “la videovigilancia de lugares públicos entra dentro del alcance del artículo 8º de la Convención Europea de Derechos Humanos cuando los datos visuales se graban, se almacenan y se hacen públicos”. Destacó, igualmente, que entregar a los medios de comunicación, para su difusión, un vídeo relativo al intento de suicidio de una persona captado por un circuito cerrado de televisión debía considerarse como una injerencia grave en su vida privada, pese a que el hecho fue captado por un sistema ubicado en un lugar público. De todas maneras, insistió en que **si tenemos privacidad (o expectativa de privacidad) en el espacio público, con mayor razón esa expectativa aumenta en cuanto los espacios se hacen semiprivados o privados** –se destaca–.

#### **iv. Los lineamientos derivados de la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional**

230. Esta Corporación también se ha pronunciado sobre el tema en varias oportunidades y, más recientemente, en la sentencia T-280 de 2022<sup>339</sup>. En esta

---

<sup>337</sup> Ibid., p. 35.

<sup>338</sup> Caso Peck c. Reino Unido. Sentencia proferida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos el 28 de enero de 2003. Cfr., también, Corte Constitucional. Sentencia T-280 de 2022. MP. José Fernando Reyes Cuartas. En esta providencia, la Sala de Revisión efectúa un completo recuento de los pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre videovigilancia.

<sup>339</sup> MP. José Fernando Reyes Cuartas. En aquella ocasión le correspondió a la Sala de Revisión resolver si la accionada vulneró los derechos de la accionante a la intimidad, a la imagen y a vivir una vida sin violencias en el contexto de la violencia de género en línea, debido a la grabación y la difusión no consentida de un video en uno de los baños de las

providencia efectuó un recuento completo de su jurisprudencia y extrajo, entre otros aspectos, las siguientes conclusiones sobre la instalación de cámaras de videovigilancia y seguridad.

**Primero**, que instalar sistemas de vigilancia en espacios laborales no desconoce derechos fundamentales a la intimidad, a la dignidad humana, al debido proceso y al trabajo en condiciones dignas y justas, cuando existe una motivo constitucionalmente legítimo o válido que lo justifique<sup>340</sup>.

**Segundo**, que para determinar si la finalidad es válida y, al paso, es también necesaria y proporcionada, resulta indispensable constatar cuál es el objeto social que cumple la empresa<sup>341</sup>.

**Tercero**, que se debe considerar el lugar en el que se instalan las cámaras para evitar invadir de manera arbitraria espacios abiertos al público en los que la expectativa razonable de privacidad resulta ostensible, por ejemplo, baños<sup>342</sup>.

**Cuarto**, que el propósito de la videovigilancia debe relacionarse con una medida de seguridad necesaria, lo que supone examinar si existen formas que invadan en menor proporción los derechos fundamentales de las personas que pueden verse afectadas<sup>343</sup>.

**Quinto**, que la medida consistente en instalar cámaras de vigilancia por motivos de seguridad sea dada a conocer a las personas eventualmente afectadas<sup>344</sup>.

**Sexto**, que se excluya todo trato inhumano, cruel o degradante derivado de la medida de seguridad<sup>345</sup>.

---

instalaciones de un centro educativo. En la providencia referida, la Corte trajo a colación jurisprudencia nacional e internacional y profirió importantes decisiones. Primeramente, concluyó que establecimiento educativo desconoció, en efecto, “el derecho a la intimidad por el incumplimiento de sus deberes de diligencia. La falta de diligencia de la escuela permitió la filmación y posterior circulación del video”. Para la Sala “el video no fue captado por una cámara de un CCTV porque, para la fecha del video (18 de julio de 2020), las cámaras de seguridad de la escuela solo se ubicaban en las áreas comunes, los potreros, los parqueaderos, en las pesebreras y en una oficina”. Resaltó que ubicar circuitos cerrados de vigilancia y seguridad “en los espacios privados (i.e. los baños) habría sido directamente violatorio del derecho a la intimidad”. No obstante, encontró que “el video fue captado de manera fraudulenta y al margen de la política de protección de datos del establecimiento”. Advirtió que en este caso la escuela no solo tenía obligaciones negativas y positivas en relación con la protección de los derechos fundamentales. También era titular de un conjunto “de obligaciones o deberes intermedios de debida diligencia en la protección de la intimidad y la imagen”. Por eso, si bien el video no fue captado por el circuito cerrado de vigilancia y seguridad de la escuela, esta faltó a su deber de diligencia para evitar que este tipo de situaciones ocurra, lo que se tradujo en que la escuela se abstuvo de honrar “la obligación negativa de evitar que su CCTV cubra espacios protegidos constitucionalmente”. A lo anterior se agregó la ausencia “de una política de protección de datos que satisfaga los parámetros legales y constitucionales”. La Corte dispuso, asimismo, que “la escuela [debía] iniciar, en el marco de sus capacidades y competencias, todas las actuaciones para investigar internamente lo ocurrido en sus instalaciones y encontrar las fallas que se presentaron y permitieron que ocurriera el suceso”.

<sup>340</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-768 de 2008. MP. Clara Inés Vargas Hernández. En esta sentencia la Sala de Revisión concluyó “que no era desproporcionado usar métodos de vigilancia para garantizar la seguridad de los trabajadores. No obstante, la jurisprudencia aclaró que la posibilidad de instalar cámaras de vigilancia no tiene carácter absoluto porque implica una intromisión en una esfera íntima de los empleados. Por ello, resulta necesario ponderar la finalidad de la medida de seguridad para evaluar su razonabilidad”. Esta providencia fue reseñada en la sentencia T-280 de 2022. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>341</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-768 de 2008. MP. Clara Inés Vargas Hernández y T-280 de 2022. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>342</sup> Ibid.

<sup>343</sup> Ibid.

<sup>344</sup> Ibid.

<sup>345</sup> Ibid.



**Séptimo**, que cuando con la instalación de cámaras de vigilancia puedan afectarse los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes que son sujetos de especial protección constitucional, se debe aplicar un juicio de proporcionalidad estricto<sup>346</sup>.

**Octavo**, que, si bien instalar cámaras de vigilancia en instituciones educativas tiene un propósito que puede considerarse constitucionalmente válido, a saber, la seguridad de las y los estudiantes, acudir a esta tecnología no respeta la exigencia de necesidad, toda vez que existen otros mecanismos que cumplen el mismo objetivo y son menos lesivos del derecho fundamental a la intimidad<sup>347</sup>.

**Noveno**, que instalar sistemas de videovigilancia en instituciones educativas no solo afecta de manera desproporcionada los derechos fundamentales de las y los estudiantes. Inhibe las expresiones y manifestaciones características de estos entornos escolares y constituye una auténtica *panoptización*<sup>348</sup>.

**Décimo**, que una entidad de carácter privado no está obligada a entregar copias de los videos de seguridad que captaron imágenes de la vía pública, solicitadas con la finalidad de ser allegadas a un proceso penal, puesto que esta información tiene carácter reservado y solo puede ser entregada en virtud de una orden judicial. En ese sentido, la información obtenida en virtud de grabaciones de video de la calle o el espacio público se cataloga como privada<sup>349</sup>.

**Decimoprimer**, que “la entrega de material fílmico a los particulares puede vulnerar el derecho a la intimidad de las terceras personas porque su imagen pudo quedar registrada en la grabación solicitada por el ciudadano”<sup>350</sup>.

**Decimosegundo**, que “el material fílmico se debe reclamar, tratar, cuidar, custodiar y proteger” por las autoridades competentes<sup>351</sup>.

---

<sup>346</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-407 de 2012. MP. Mauricio González Cuervo. En esa ocasión la Sala de Revisión se pronunció sobre si “la instalación de cámaras de seguridad en el aula de clase, para posibilitar la seguridad de los estudiantes, tiene el carácter de injerencia ilegítima, desproporcionada e irrazonable que afecta el núcleo esencial de los derechos de los estudiantes al libre desarrollo de la personalidad, de la libertad de cátedra de los profesores, y del derecho a la intimidad de unos y otros” y si “el hecho de que la decisión sobre la instalación de cámaras de seguridad no haya sido avalada por el consejo estudiantil, agrava la supuesta ilegítima injerencia de los derechos de los estudiantes”. La Sala consideró que “la presencia de cámaras implica un sacrificio desproporcionado para los alumnos en relación, no solo a la intimidad y el libre desarrollo de la personalidad, sino a todo el abanico de derechos y libertades individuales que se ejercen en dichos espacios”. A lo anterior agregó que “os riesgos de la utilización de estos mecanismos, consisten entre otros, en la intervención o injerencia sobre comportamientos que no constituyen delito o infracción al reglamento del colegio generalizando el control social dentro de las aulas, hasta generar una verdadera ‘panoptización’ de la misma, en la imposición de cierta idea de lo que representa un comportamiento correcto en todos los sentidos y en la promoción de un ambiente en el que se inhiben todas las expresiones y manifestaciones típicas de los contextos escolares. A lo anterior se suma el peligro relativo a la conservación y utilización de la información obtenida a través de las cámaras de vigilancia”. Estos y otros argumentos llevaron a la Sala a amparar los derechos a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad de los estudiantes de la Institución accionada.

<sup>347</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias. T-407 de 2012. MP. Mauricio González Cuervo y T-280 de 2022. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>348</sup> Ibid.

<sup>349</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-487 de 2017. MP. Alberto Rojas Ríos. En aquella oportunidad la Sala de Revisión se pronunció sobre si se desconoció el derecho fundamental de petición del accionante con la negativa de la empresa accionada “a entregar copias de los videos de seguridad que captaron imágenes de la vía pública, solicitadas con la finalidad de ser allegadas a un proceso penal, ¿señalando que la información y documentación requeridas tiene carácter reservado y que solo pueden ser entregadas en virtud de una orden judicial?”.

<sup>350</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia sT-487 de 2017. MP. Alberto Rojas Ríos y T-280 de 2022. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>351</sup> Ibid.

**Decimotercero**, que, tratándose de un proceso penal, le corresponde a la Fiscalía General de la Nación incorporar la prueba<sup>352</sup>.

**Decimocuarto**, que “los registros audiovisuales contenidos en las cámaras de seguridad de un establecimiento público que incluyen imágenes privadas de los niños, las niñas y los adolescentes (i.e. imágenes en vestido de baño) constituyen información privada”<sup>353</sup> y solo puede ser obtenida por orden de una autoridad judicial en cumplimiento de sus funciones”<sup>354</sup>.

**Decimoquinto**, que la medida consistente en instalar cámaras de video vigilancia en medios de transporte público masivo se encuentra justificada porque persigue un objetivo legítimo, a saber, preserva el interés general de la población y cumple además con los requisitos de proporcionalidad y razonabilidad exigidos por la jurisprudencia constitucional<sup>355</sup>.

**Decimosexto**, las expectativas razonables de privacidad deben preservarse, al margen de si los sistemas se encuentran ubicados en el espacio público o en el privado<sup>356</sup>.

231. La Corte Constitucional también se ha interrogado sobre “la naturaleza de la información [que podría quedar afectada con la instalación de sistemas de videovigilancia] y **su mayor o menor vinculación con la intimidad del**

---

<sup>352</sup> Ibid.

<sup>353</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-114 de 2018. MP. Carlos Bernal Pulido. En la oportunidad traída a colación le correspondió a la Sala de Revisión resolver el siguiente problema jurídico: ¿si la sociedad accionada “debe garantizar los derechos fundamentales de petición, de información, habeas data y de acceso a la administración de justicia de la accionante y, por tanto, se encuentra obligada a “entregarle los registros de las cámaras de seguridad instaladas en la piscina del establecimiento de aguas termales? Para responder el interrogante la Sala reiteró los pronunciamientos jurisprudenciales sobre la información. En ese orden se refirió a: **i) la información pública o de dominio público** como aquella que “puede ser obtenida y ofrecida sin reserva alguna y sin importar si la misma sea información general, privada o personal”; **ii) la información semiprivada**, como aquella que “por tratarse de información personal o impersonal y no estar comprendida por la regla anterior, presenta para su acceso y conocimiento un grado mínimo de limitación, de tal forma que la misma sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa en el cumplimiento de sus funciones, o en el marco de los principio de la administración de datos personales”; **iii) la información privada**, como la que “por versar sobre información personal o no, y que por encontrarse en un ámbito privado, sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones”; **iv) la información reservada o secreta**, la cual por tratarse de información personal y por su estrecha relación con los derechos fundamentales del titular –dignidad, intimidad y libertad– se encuentra reservada a su órbita exclusiva y no puede siquiera ser obtenida ni ofrecida por autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Como, por ejemplo, “los datos sobre la preferencia sexual de las personas, su credo ideológico o político, su información genética, sus hábitos”.

<sup>354</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-114 de 2018. MP. Carlos Bernal Pulido y T-280 de 2022. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>355</sup> En la sentencia C-094 de 2020. MP. Alejandro Linares Cantillo se efectuó un completo recuento acerca de la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre Cámaras de vigilancia y las restricciones del derecho a la intimidad que del uso de estas cámaras se deriva. Ahora bien, al analizar el artículo 237 de la Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana concluyó que debía condicionar el contenido de esa disposición, como ya se indicó en otro aparte de esta misma providencia. Sin embargo, puso especial énfasis en que, si bien existía “un fin legítimo asociado con el objeto de la norma, consistente en proteger el interés general y garantizar el orden público, no se [podía] proscribir la misma, en la medida que su finalidad [estaba] asociada a la prevención del crimen y la promoción de la seguridad jurídica”. En la oportunidad traída a colación la Corte también admitió “que, si bien podría afectarse eventualmente el comportamiento de las personas y su expectativa de privacidad en los sitios señalados por la norma demandada, no se [podía] desconocer el beneficio en materia de seguridad, interés general y protección del orden público”. En tal virtud, la Corporación aclaró “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 esta, y las personas entre las cuales se puede circular”. De igual manera, sostuvo que “en el marco de la respectiva regulación, se deberán especificar las formas y los términos en los que se llevará a cabo el tratamiento de la información, para que no afecte el derecho al habeas data. De este modo, su uso debe seguir una serie de principios y garantías adscritas al derecho al habeas data reconocido en el artículo 15 de la Carta Política”.

<sup>356</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-094 de 2020. MP. Alejandro Linares Cantillo.

**titular**<sup>357</sup>. En general<sup>358</sup>, ha ofrecido una tipología que clasifica la información en pública<sup>359</sup>, semiprivada<sup>360</sup>, privada<sup>361</sup> y reservada<sup>362</sup>.

232. Al respecto, la Corte ha subrayado que los distintos niveles de protección obedecen a la aplicación de los principios previstos por la Ley 1581 de 2012 Estatutaria sobre la Protección de Datos Personales a la que se hizo mención líneas atrás y, particularmente, al **principio de finalidad**<sup>363</sup>, según el cual resulta necesario “que el tratamiento de los datos **obedezca a una finalidad legítima, de acuerdo con la Constitución y la ley; objetivo que, a su vez, debe ser informado al titular de la información**”<sup>364</sup> –se destaca–.

233. En su tarea de establecer el alcance del principio de finalidad, la Corte Constitucional ha descrito sus rasgos característicos, en el sentido de que la actividad de acopiar, procesar y divulgar información personal “debe obedecer a un fin constitucionalmente legítimo”, definido de manera clara, suficiente y previa”. Lo anterior supone, que queda prohibido **i)** recopilar información personal, sin establecer el motivo por el cual se incorpora en una base de datos, así como **ii)** recolectar, procesar y divulgar información personal para un propósito diferente al inicialmente previsto y permitido por el titular de los datos<sup>365</sup>, cuando está de por medio una **expectativa razonable de privacidad**<sup>366</sup> –se destaca–.

234. En general, la jurisprudencia constitucional ha insistido en la necesidad de cumplir con las exigencias derivadas de la regulación constitucional, legal y reglamentaria vigente, así como de **ponderar a la luz de las circunstancias del**

---

<sup>357</sup> Un muy completo desarrollo sobre los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional en relación con la instalación de sistemas de videovigilancia se encuentra en la sentencia T-280 de 2022. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>358</sup> Al respecto, ver entre otras sentencias, C-276 de 2019. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado. SPV. Alberto Rojas Ríos; T-238 de 2018. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. Alberto Rojas Ríos; T-050 de 2016. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. S.P.V. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-634 de 2013. MP. María Victoria Calle Correa; C-334 de 2010. MP. Juan Carlos Henao Pérez. AV. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>359</sup> La información pública o de dominio público, es la que “puede ser obtenida y ofrecida sin reserva alguna y sin importar si la misma sea información general, privada o personal”. Corte Constitucional. Sentencia T-114 de 2018. MP. Carlos Bernal Pulido.

<sup>360</sup> La información semiprivada, “es aquella que por tratarse de información personal o impersonal y no estar comprendida por la regla anterior, presenta para su acceso y conocimiento un grado mínimo de limitación, de tal forma que la misma sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa en el cumplimiento de sus funciones, o en el marco de los principios de la administración de datos personales”. Corte Constitucional. Sentencia T-114 de 2018. MP. Carlos Bernal Pulido.

<sup>361</sup> La información privada, “hace referencia a aquella que por versar sobre información personal o no, y que, por encontrarse en un ámbito privado, sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones”. Corte Constitucional. Sentencia T-114 de 2018. MP. Carlos Bernal Pulido.

<sup>362</sup> La información reservada o secreta, “es aquella que por versar igualmente 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 y no puede siquiera ser obtenida ni ofrecida por autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Como, por ejemplo, ‘los datos sobre la preferencia sexual de las personas, su credo ideológico o político, su información genética, sus hábitos’”. Corte Constitucional. Sentencia T-114 de 2018. MP. Carlos Bernal Pulido.

<sup>363</sup> En la sentencia C-276 de 2019. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado, la Corte indicó que “la explicación ampliada sobre estos principios se encuentra, entre otras, en las sentencias C-1011 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-748 de 2011, M.P. Jorge Pretelt Chaljub y SU-458 de 2012, M.P. Adriana Guillén Arango. Este precedente es reiterado en múltiples fallos de revisión de tutela, entre ellos las sentencias T-020 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y T-828 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado”.

<sup>364</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-276 de 2019. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>365</sup> Desde luego, en este lugar resulta forzoso aclarar que la jurisprudencia constitucional, refiriéndose a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1581 de 2012 –que establece los supuestos exceptivos a la autorización del titular–, subraya que estos corresponden a i) la información requerida por una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial; ii) datos de naturaleza pública; iii) casos de urgencia médica o sanitaria; iv) tratamiento de información autorizado por la ley para fines históricos, estadísticos o científicos; y iv) datos relacionados con el registro civil. Ver, asimismo, la sentencia C-1011 de 2008, fundamento jurídico 2.4.

<sup>366</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-276 de 2019. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

**asunto en particular** si: **i)** recoger, tratar o usar datos personales es indispensable para alcanzar los fines previstos; **ii)** no existen otros medios más apropiados y menos invasivos de los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data; **iii)** la medida es necesaria o imprescindible para la finalidad prevista, porque no basta acudir a medios alternativos para lograr idénticos propósitos. Por último, debe insistirse en que, de acuerdo con las normas vigentes, la finalidad debe establecerse, inicialmente, desde el momento en el que se instala el sistema de videovigilancia y seguridad, propósito que no puede ser modificado posteriormente.

#### **v. Balance**

235. Como puede verse, la regulación europea coincide en algunos puntos con la vigente en Colombia. No obstante, hay elementos de suma relevancia que no están contemplados en la normatividad legal que rige la videovigilancia en el país, así algunas de estas previsiones hayan sido objeto de ordenación mediante reglamento ( Guía para la Protección de Datos Personales en Sistemas de Videovigilancia expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio en el año 2016).

236. Por ejemplo, las medidas relacionadas con: **i)** impedir recopilar, indexar, conservar o comparar innecesariamente datos; **ii)** no autorizar la videovigilancia si el tratamiento de los datos facilita discriminar sectores de la población o grupos de personas por motivo de su opinión política, de sus convicciones religiosas, de su vida sexual, de sus características raciales o étnicas; **iii)** adoptar disposiciones orientadas a restringir la instalación de equipos de videovigilancia teniendo en consideración el lugar objeto de vigilancia y tomando en cuenta que zonas privadas deben ser excluidas del ámbito de la videovigilancia; **iv)** valerse de un software apropiado que permita codificar criptográficamente los vídeos, así como crear mecanismos de acción jurídica cuando se presente el uso abusivo de las técnicas de imagen y **v)** acotar de manera más precisa las finalidades que se busca cumplir con la aplicación de sistemas de videovigilancia, especificando, de manera clara, directa y, precisa, “el cuándo, el dónde y a quién” y comunicar esta decisión a una **autoridad efectivamente independiente** encargada de verificar que estas finalidades se cumplen con rigor y no se cambian de modo discrecional –se destaca–.

237. Hay otros aspectos que también deberían ser tenidos en cuenta **en el momento de ponderar entre los bienes jurídicos en tensión** –se destaca–. Pueden mencionarse, de manera indicativa, los siguientes: **i)** si la observación que se efectúa mediante circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada es permanente o limitada en el tiempo; **ii)** si las cámaras son fijas o móviles; **iii)** cuál es la calidad de la resolución de las imágenes captadas; **iv)** en qué medida es factible eliminar la grabación a la que se ha accedido cuando ya no sea útil; **v)** si es posible crear protocolos que limiten el número y la calidad de los espectadores de los videos capturados o que especifiquen las imágenes necesarias para cada finalidad y **vi)** cuál es la expectativa de privacidad considerando el lugar en el que se instala el sistema de videovigilancia y seguridad, incluso, cuando este se ubica en espacios públicos o semipúblicos.

238. De todas formas, es de resaltar que, si los sistemas de videovigilancia se instalan en espacios privados<sup>367</sup> o semiprivados<sup>368</sup>, como edificios o, lugares de habitación, la expectativa de intimidad es alta o máxima. Esto de ninguna manera significa que en el espacio público<sup>369</sup> o semi público<sup>370</sup> la expectativa razonable de privacidad **no deba** ser protegida –se destaca–. Para establecer la amplitud con que la expectativa razonable de privacidad debe ser salvaguardada, resulta indispensable analizar, en detalle, las **características del caso concreto**.

239. Las anteriores consideraciones permiten a la Corte resaltar la importancia de acotar los objetivos o fines que justifican la tecnología de circuitos cerrados de seguridad y vigilancia privada para que pueda considerarse legítima en un Estado que se rige por las libertades y derechos de la ciudadanía y que evita instrumentalizar a las personas. No solo se trata de limitar la finalidad y el uso de la información recopilada, sino de implementar todas las garantías compatibles de los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data.

**d) Criterios fijados por la jurisprudencia constitucional para ponderar el conflicto entre, de un lado, la seguridad y la vigilancia y, del 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.**

240. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el derecho fundamental a la intimidad –lo propio sucede con el derecho fundamental al hábeas data–, puede entrar en conflicto con otros derechos fundamentales o con bienes superiores del ordenamiento y, en esa medida, no se trata de derechos que se protejan con carácter absoluto<sup>371</sup>. Sin embargo, ha advertido, igualmente, **que debe salvaguardarse su núcleo esencial**<sup>372</sup> –se destaca–.

241. Líneas atrás se señaló que el derecho a la intimidad se vincula con distintos aspectos de la existencia<sup>373</sup>, entre estos, aquella dimensión

---

<sup>367</sup>“Se caracteriza por ser el lugar en el que las personas desarrollan su personalidad y ejercen su intimidad de manera libre en un ámbito inalienable, inviolable y reservado. La residencia es el lugar de mayor privacidad”. Corte Constitucional. Sentencia T-407 de 2012. MP. Mauricio González Cuervo.

<sup>368</sup> “Los espacios semiprivados son lugares: ‘cerrados en los que un conjunto de personas comparte una actividad y en los que el acceso al público es restringido’. No se trata de espacios privados porque las acciones de los individuos tienen “repercusiones sociales”. Corte Constitucional. Sentencia T-407 de 2012. MP. Mauricio González Cuervo.

<sup>369</sup> El espacio público es el: “lugar de uso común en el que los ciudadanos ejercen numerosos derechos y libertades”. Según la Corte: “este tipo de espacios se caracterizan por ser lugares de socialización, interacción, intercambio, integración y de encuentro para los ciudadanos”. Corte Constitucional. Sentencia T-407 de 2012. MP. Mauricio González Cuervo.

<sup>370</sup> Se trata de “lugares de acceso relativamente abierto en los que diferentes personas se encuentran en determinado momento para realizar cierta actividad puntual dentro de un espacio compartido: un cine, un centro comercial, un estadio. Estos no son espacios públicos, porque la conducta de las personas puede estar sujeta a ciertas reglas exigibles y, por lo tanto, el acceso puede ser condicionado”. Corte Constitucional. Sentencia T-407 de 2012. MP. Mauricio González Cuervo.

<sup>371</sup>Cfr. Corte Constitucional. Sentencias de la Corte Constitucional T-501 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-394 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-517 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-453 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-336 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-158A de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-768 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-640 de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo; C-540 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-044 de 2013, M.P. Gabriel Eduardo Martelo Mendoza; C-881 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-094 de 2020. MP. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>372</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-692 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-881 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>373</sup> La jurisprudencia constitucional ha distinguido diferentes grados de intimidad. “(i) La intimidad personal, que alude precisamente a la salvaguarda del derecho de ser dejado sólo y de poder guardar silencio; (ii) el secreto y la privacidad en

personalísima no susceptible de interferencias constitucionalmente injustificadas por parte del Estado, ni de terceros. Consiste en una esfera en la que la persona se determina autónomamente y se apropia de los elementos que le permiten desarrollar una vida familiar, social, política y cultural plena que se concreta en “poder actuar libremente en la mencionada esfera o núcleo, en ejercicio de la libertad personal y familiar, sin más limitaciones que los derechos de los demás y el ordenamiento jurídico”<sup>374</sup>. A lo anterior se agrega que, tratándose del ámbito de protección del derecho fundamental al hábeas data, cuestiones asociadas con el ámbito personalísimo de quienes son titulares de ese derecho no pueden ser divulgadas sin su autorización.

242. Con todo, debido a su naturaleza relacional, los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data tienen también un carácter disponible. Esto se traduce en que, a lo largo de la vida, quienes son sus titulares pueden, con ocasión de las múltiples relaciones interpersonales que se presentan, renunciar a la protección absoluta de estos derechos o ser impelidos a ceder en esa protección cuando así lo exige la prevalencia del orden social y el interés general. En fin, el ejercicio de estos derechos fundamentales puede retroceder, asimismo, ante el surgimiento de conflictos con otros derechos y principios.

243. Si bien la jurisprudencia constitucional ha reiterado que los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data no son absolutos e, incluso, pueden ser disponibles por sus titulares, ha insistido, asimismo, en que cualquier restricción que se imponga **debe fundamentarse en un motivo constitucionalmente válido y respetar el núcleo esencial de estos derechos**, lo que supone verificar que la medida a la que acude el poder de intervención estatal o de la sociedad **sea razonable y no arbitraria**, esto es, que sea **válida, apta, necesaria y estrictamente proporcionada**<sup>375</sup> –se destaca–.

244. Es importante recalcar nuevamente en este lugar que **prevenir, perseguir y sancionar conductas que atentan contra personas y bienes constituye una razón constitucional válida e incluso imperiosa para restringir los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data** –se destaca–. Igualmente, es relevante resaltar que la intromisión estatal o de terceros en derechos fundamentales como los mencionados debe fundarse en motivos clara y precisamente establecidos por la ley, **previa autorización judicial**<sup>376</sup> –se destaca–. En síntesis, se exige que la medida **i)** se apoye en un motivo previsto por la ley; **ii)** determine los lugares en los que se hará efectiva y, en caso de no poder determinarlos, los describa detalladamente y **iii)** evalúe si la medida es proporcional<sup>377</sup>. Como ya quedó expuesto, en **casos de flagrancia o,**

---

el núcleo familiar; (iii) las relaciones del individuo en un entorno social determinado, tales como, las sujeciones atinentes a los vínculos laborales o públicos derivados de la interrelación de las personas con sus congéneres en ese preciso núcleo social y; (iv) la intimidad gremial, que se relaciona estrechamente con las libertades económicas e involucra la posibilidad de reservarse –conforme a derecho– la explotación de cierta información”. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-881 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>374</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-881 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>375</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-640 de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo y C-850 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo; C-881 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>376</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-489 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>377</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Como lo recordó la Fundación Karisma, esta subregla se deriva del artículo 15 de la Carta Política que consagra la garantía de que toda persona tiene derecho a su intimidad personal y familiar y que “[l]a correspondencia y demás formas de comunicación privada son

**tratándose de medidas urgentes, la intervención judicial puede ser posterior** –se destaca–.

## **10.Examen de constitucionalidad de la disposición acusada**

245. Según el demandante, el Legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al expedir el artículo 48 de la Ley 2197 de 2022<sup>378</sup>, en cuanto facultó a la Policía Nacional con el objeto de acceder a circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada para acciones de prevención, identificación o judicialización sin restricción alguna y, en esa medida, habría quebrantado los artículos 15 de la Carta Política, 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 4º, 5º y 6º de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 “por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”.

246. En líneas precedentes, al fijar el sentido y alcance de la disposición acusada, la Sala precisó que esta facultó a la Policía Nacional para efectuar el manejo de datos personales en dos sentidos. En primer lugar, en el acceso a los datos registrados en circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada y, en segundo lugar, con el propósito de usar la información allí registrada para acciones de prevención, identificación o judicialización. En los dos supuestos la potestad conferida a la mencionada autoridad es absoluta, esto es, no se encuentra sujeta a condición o requerimiento alguno.

247. Antes de responder al interrogante planteado por el demandante, a propósito de la alegada omisión legislativa relativa, la Sala contestará la pregunta acerca de si, ¿a la luz del análisis realizado en precedencia, la autorización que le confiere la norma acusada a la Policía Nacional para acceder a circuitos cerrados de seguridad y vigilancia privada para acciones de prevención, identificación y judicialización resulta **estrictamente** proporcionada? –se destaca–.

248. De acuerdo con las consideraciones efectuadas en la presente providencia, la respuesta a este interrogante debe tener en cuenta varios aspectos. Como se expuso, los circuitos cerrados de seguridad y vigilancia privada pueden definirse como “un conjunto de componentes directamente entrelazados, [integrado por] una o varias cámaras de vigilancia conectadas a uno o más monitores o televisores, los cuales reproducen imágenes capturadas que crean un circuito de imágenes”<sup>379</sup>.

249. Estas imágenes pueden quedar almacenadas en medios analógicos o digitales según lo requiera el usuario. Los circuitos cerrados a los que se refiere la norma son aquellos agenciados por empresas de seguridad y vigilancia

---

inviolables, por lo que sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley”.

<sup>378</sup> “Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”.

<sup>379</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-094 de 2020. MP. Alejandro Linares Cantillo y T-114 de 2018. MP. Carlos Bernal Pulido.

privada, pero los responsables del manejo de datos son las personas naturales o jurídicas que contratan esos servicios. En ambos casos, estas personas deben cumplir con las exigencias del régimen constitucional y legislativo de protección de datos (Ley Estatutaria 1581 de 2012), así como observar la Guía emitida por la Superintendencia de Industria y Comercio que fueron presentadas de modo detallado líneas atrás.

250. En precedencia se señaló, igualmente, que las empresas de seguridad y vigilancia privada se rigen por el Decreto ley 356 de 1994 y se encuentran supervisadas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Por ese motivo, lo lógico es que, en la medida en que estas empresas de seguridad y vigilancia privada se adecuen a las exigencias constitucionales, legales y reglamentarias, tanto estas como los responsables de los datos –personas naturales o jurídicas que también deben sujetarse con rigor al ordenamiento jurídico que rige la materia–, pueden ejercer sus actividades sin interferencias estatales, salvo que exista un motivo constitucionalmente válido.

251. En las consideraciones de la presente sentencia quedó dicho, igualmente, que la Policía Nacional debe ejercer las funciones atribuidas por el ordenamiento de acuerdo con los principios de **i) legalidad** y respeto por los derechos fundamentales y las libertades públicas; **ii) necesidad** en el sentido de que para preservar el orden público únicamente puede tomar medidas imprescindibles y eficaces y **iii) proporcionalidad y razonabilidad**, esto es, teniendo en cuenta las circunstancias y fines que se propone alcanzar sin incurrir en actuaciones desmesuradas ni arbitrarias; **iv) igualdad** es decir sin incurrir en actuaciones injustificadamente discriminatorias.

252. En consecuencia, si la Policía Nacional obra tomando en consideración los principios mencionados, el acceso a circuitos cerrados de seguridad y vigilancia para acciones de “prevención, “identificación” o “judicialización” no tendría, en principio, reparos de constitucionalidad. No obstante, a propósito del asunto que examina la Sala en la presente ocasión es importante anotar varios aspectos.

253. En primer lugar, el **carácter irrestricto** –se destaca– de la habilitación a la Policía Nacional tanto para acceder a circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada, como para hacer uso de los datos allí registrados. En segundo término, **la diferencia de propósitos en relación con los cuales el Legislador facultó a la Policía Nacional con el objeto de hacer uso ilimitado de esos datos**: de una parte, para **acciones de prevención** y, de otra, para **acciones de identificación o de judicialización**.

254. La Sala encuentra que la intensidad con que se afectan los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data no es igual tratándose de estas tres modalidades de acción y considera que las debe analizar separadamente. Así las cosas, primero aplicará el **juicio estricto de proporcionalidad** en relación con la facultad que le otorga la disposición acusada a la Policía Nacional para acciones de prevención y, luego, examinará la proporcionalidad



de la habilitación que se le concede a esta autoridad para acciones de identificación y judicialización –se destaca–.

**a) ¿La facultad otorgada a la Policía Nacional por la norma acusada para acceder a circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada con el propósito de que adelante acciones de “prevención” es estrictamente proporcionada?**

255. Como quedó dicho en las consideraciones de la presente sentencia, esta Corte ha reiterado en sus pronunciamientos que, en aquellos casos en los que una medida legislativa suponga maximizar un principio constitucional –vb.gr., la seguridad y vigilancia de bienes y personas–, en desmedro de la protección de derechos fundamentales, tales como el de intimidad y el hábeas data u otros estrechamente relacionados con estos –cuyo núcleo esencial puede quedar sensiblemente comprometido–, se hace indispensable que el juez constitucional acuda a la herramienta hermenéutica de la ponderación<sup>380</sup>.

256. De este modo, tratándose de acciones que puedan afectar la intimidad de las personas y sus datos sensibles directamente asociados a la posibilidad de llevar una vida digna<sup>381</sup>, la Corte debe verificar si la medida expedida por el Legislador, además de fundarse en una finalidad constitucionalmente válida, cumple con las exigencias propias **de un juicio estricto de proporcionalidad**<sup>382</sup> –se destaca–.

257. Se conoce que el juicio estricto de proporcionalidad está dirigido a establecer si el fin perseguido por la medida contemplada en la norma objeto de

---

<sup>380</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-022 de 2020. MP. Alberto Rojas Ríos. Ver también las sentencias C-234 de 2019. MP. Diana Fajardo Rivera; y C-038 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>381</sup> En la sentencia T-244A de 2022. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo, la Corte se refirió de la siguiente manera a los distintos ámbitos de protección del derecho a la intimidad. Aquellos “que corresponde[n] a los pensamientos o sentimientos más personales que un individuo sólo ha expresado a través de medios muy confidenciales, como cartas o diarios estrictamente privados, ámbito dentro del cual la garantía de la intimidad es casi absoluta, de suerte que sólo situaciones o intereses excepcionalmente importantes justifican una intromisión. Por otra parte, está la esfera privada en sentido amplio, que corresponde a la vida en ámbitos usualmente considerados reservados, como el domicilio o el ambiente familiar de las personas, en los que también opera una intensa protección constitucional, pero hay mayor posibilidad de injerencia ajena legítima. Por último, se encuentra la esfera social, que corresponde a las características propias de una persona en sus relaciones de trabajo o más públicas, en donde la protección constitucional a la intimidad es mucho menor, aun cuando no desaparece, pues de esta mayor exposición a los demás no se infiere que los medios de comunicación estén autorizados para indagar, informar y opinar sobre todo lo que una persona hace por fuera de su casa, sin violar su intimidad.

<sup>382</sup> El juicio de proporcionalidad en sentido estricto se ha aplicado, especialmente, para el caso de normas que incorporan tratos diferenciados debido a categorías sospechosas, como el sexo. En estos casos el escrutinio debe ser siempre estricto, esto es, en el marco de este no solo debe preguntarse por la legitimidad constitucional o razonabilidad de la disposición, sino acerca de si esta persigue una finalidad imperiosa. Adicionalmente, si es apta, necesaria y proporcional en sentido estricto. Ahora bien, en otros asuntos también se ha aplicado este tipo estricto de escrutinio. Cfr., por ejemplo, la sentencia C-309 de 1997. MP. Alejandro Martínez Caballero. Ahora bien, este juicio también se aplica cuando quiera que esté de por medio preservar el núcleo esencial del derecho a la intimidad, esto es, si se encuentra en riesgo el ámbito personalísimo que le permite a quienes son titulares del derecho a la intimidad la posibilidad de autodeterminarse en su singularidad y, de manera libre, sin intervención del Estado ni de terceros. Esto es, bajo el principio según el cual entre más directamente relacionada está la restricción con la esfera personalísima de su titular, mayor debe ser la protección que se le conferir a este derecho. Ver, entre otras, Corte Constitucional. Sentencias C-489 de 2002. MP. Rodrigo Escobar Gil; C-640 de 2010. MP. Mauricio González Cuervo; T-904 de 2013. MP. María Victoria Calle Correa. En aquella oportunidad la Sala de Revisión “protegió el derecho a la intimidad de un grupo de menores de edad cuyas imágenes fueron publicadas por un noticiero de televisión. En esa oportunidad el Tribunal recordó que la jurisprudencia constitucional se ha valido de diversos criterios para determinar cuáles ámbitos de la vida de las personas están protegidos por el derecho a la intimidad. Con respecto a la información amparada por este derecho, la Corte ha establecido que salvo las excepciones previstas en la Constitución y en la ley que obliguen a las personas a revelar cierta información a partir de su reconocimiento o valoración como de importancia o relevancia pública; el resto de los datos que correspondan al dominio personal de un sujeto no pueden ser divulgados, a menos que el mismo individuo decida revelar autónomamente su acceso al público”. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-276 de 2019. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

acusación no solo es válido sino **imperioso**<sup>383</sup>. Este escrutinio indaga también acerca de si el medio escogido, además de ser **efectivamente conducente**, es **necesario**<sup>384</sup>, esto es, si no puede ser reemplazado por otros menos lesivos para los derechos fundamentales intervenidos. Por último, examina si los beneficios de adoptar la medida exceden o no las restricciones impuestas sobre estos derechos fundamentales; es decir, **si la medida es proporcional en sentido estricto** –se destaca–<sup>385</sup>.

258. Del análisis efectuado en precedencia se sigue que la medida contemplada en la norma demandada que autoriza a la Policía Nacional para que acceda a circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada, con el propósito de que adelante acciones de “prevención” busca un fin que puede calificarse como constitucionalmente válido, pues se conecta con la posibilidad de luchar contra la delincuencia que afecta a las personas y a los bienes.

259. En efecto, ante el objetivo constitucionalmente válido e, incluso, imperioso de evitar el delito y proteger a bienes y a personas, las acciones de “prevención” atribuidas por el Legislador a la Policía Nacional podrían encontrarse constitucionalmente justificadas. Sin embargo, un análisis más detenido de lo que está en juego con la tecnología vinculada a los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada, advierte sobre los riesgos que se asumen en detrimento de la protección de los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data puestos al otro lado de la balanza.

260. Entre otros aspectos, por la dificultad **que, en el caso concreto de las acciones de prevención**, se presenta a la hora de aplicar las normas que regulan el manejo de datos y también el reglamento dirigido a garantizar que el uso de la tecnología aplicada se mantenga dentro de los cauces constitucionales, legales y reglamentarios –se destaca–.

261. Como lo trajo a colación la Guía para la Protección de Datos Personales en Sistemas de Videovigilancia expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio –a la que se hizo mención, extensamente, en párrafos anteriores–, los sistemas de circuito cerrado de vigilancia y seguridad privada **no solo observan o supervisan, sino que también están en condición de recopilar imágenes de personas y, en ese sentido, permite[n] monitorear las actividades de las personas “en escenarios domésticos, empresariales, laborales y públicos”**<sup>386</sup> –se destaca–.

262. Es más, el documento referido reconoció que la tecnología de circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada involucra **elementos intrusivos de la privacidad** como lo son el monitoreo y la observación de las actividades realizadas por las personas cotidianamente –se destaca–. Tanto así que la propia Guía advierte sobre la importancia de tomar nota acerca de **cuán necesario**

---

<sup>383</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-115 de 2017. MP. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>384</sup> Ibid.

<sup>385</sup> Ibid.

<sup>386</sup> Cfr. Guía para la Protección de Datos Personales en Sistemas de Videovigilancia expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio, visible en la red en el sitio: [https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Nuestra\\_Entidad/Guia\\_Vigilancia\\_sept16\\_2016.pdf](https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Nuestra_Entidad/Guia_Vigilancia_sept16_2016.pdf)

**resulta acudir a este instrumento y si este, en efecto, logra cumplir con el propósito esperado o existen herramientas alternativas que puedan aplicarse con un menor impacto en la privacidad de las personas –se destaca–.**

263. Con el objeto de ilustrar de manera más clara lo que se encuentra en juego, es importante ahondar un poco más en el análisis de la tecnología que aplican los circuitos cerrados de videovigilancia privada, respecto de la cual se podría afirmar que durante las décadas pasadas transformó de manera radical el propio concepto de intimidad personal y de privacidad, así como el manejo de datos<sup>387</sup>.

264. Lo anterior, hasta el punto en que –como se intentará mostrar en lo que sigue–, resulta, incluso, factible afirmar que la regulación consignada en la Ley Estatutaria 1581 de 2012 y en la Guía proferida por la Superintendencia de Industria y Comercio podría quedar vaciada de contenido cuando se toma en cuenta el avance vertiginoso del fenómeno de la videovigilancia, sin que al mismo tiempo pueda afirmarse, con total certeza, que las autoridades –en este caso la Policía Nacional–, estén en condición de mantener eventuales **“acciones de prevención”** dentro de las fronteras que marcan la Constitución, la legislación y el reglamento –se destaca–.

265. En efecto, resulta factible afirmar que tratándose de circuitos cerrados de seguridad y vigilancia privada estamos frente a una herramienta de la que se valen las personas para protegerse de la delincuencia y que su uso suele ser hasta cierto punto “consentido”. También es posible sostener que esta práctica se encuentra sujeta a la regulación constitucional, legal y reglamentaria. No obstante, **ante la vaguedad, imprecisión e indeterminación de la expresión “para acciones de prevención” que denota el propósito en busca del cual el Legislador facultó a la Policía Nacional para acceder–sin ningún condicionamiento que acote esta facultad–**, puede sostenerse, de entrada, que esta atribución **no** cumple con ninguna de las exigencias derivadas del ordenamiento jurídico relacionada con el uso de esa tecnología, como se verá a continuación –se destaca–.

266. Arriba se explicó, que la normatividad vigente y la jurisprudencia constitucional han enfatizado la importancia de distinguir entre los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data<sup>388</sup>. En ese sentido, se ha sostenido

---

<sup>387</sup> A propósito de la realidad que se enfrenta en la actualidad en relación con esta tecnología que avanza sin pausa consultar: The Conversation, This is where all your digital data is stored, 2021, visible en: <https://thenextweb.com/news/this-is-where-all-your-digital-data-is-stored>, consultado el 14 de septiembre de 2022. Ver también: Holmes, Dawn E., *Big Data: A Short Introduction*, Oxford University Press, 2017, pp. 66-87. IBM Cloud Education, *Machine Learning*, 2020, visible en: <https://www.ibm.com/cloud/learn/machine-learning>, consultado el 14 de septiembre de 2022; O’Neil, Cathy, *Armas de destrucción matemática*, (V. Arranz, tr.), Editorial Capitan Swift, 2018, pp. 25-44.

<sup>388</sup> Entre muchas ver Corte Constitucional. Sentencia C-276 de 2019. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado. En aquella ocasión la Sala Plena se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 3° del artículo 298 de la Ley 906 de 2004 –modificado por la Ley 1453 de 2011–, por la supuesta vulneración de los artículos 2°, 15, 21 y 29 de la Constitución, específicamente de los derechos a la intimidad, a la honra, al buen nombre y a la presunción de inocencia del investigado o capturado. La Corte resolvió declarar exequible, por los cargos analizados en esta sentencia, el inciso 3° del artículo 298 de la Ley 906 de 2004 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”. El problema jurídico que resolvió la Sala en aquella oportunidad consistió en verificar se la habilitación a la Policía Judicial para publicar las órdenes de captura a través de los medios de comunicación con autorización judicial ¿desconocía los derechos de los investigados o condenados a la intimidad, a la honra, al buen nombre y a la presunción de inocencia?

que el derecho a la intimidad busca asegurar que las personas cuenten con un ámbito de privacidad en su vida personal y familiar, sin interferencias del Estado, ni de terceras personas. Esto implica que los asuntos concernientes al ámbito personalísimo de cada uno no pueden ser divulgados **sin que medie previa autorización**<sup>389</sup> –se destaca–.

267. Así, el grado en el que estos circuitos cerrados de vigilancia y seguridad eventualmente interfieren el ejercicio de derechos fundamentales como la intimidad personal y familiar, tanto como el hábeas data exige que cuando se han instalado estos sistemas por entidades privadas –sea por motivos de seguridad o persecución de actividades delictivas– **se den a conocer las razones, se ofrezca información al respecto y, al paso, se indiquen las actividades que efectuará el responsable del tratamiento de datos, acorde con la normatividad vigente.**

268. Como se indicó en precedencia, esclarecer las finalidades de la vigilancia reviste una importancia crucial, en la medida en que las imágenes captadas y los datos personales obtenidos **solo pueden usarse para los objetivos previamente especificados y no para otras finalidades** –se destaca–. Además, estos objetivos deben estar relacionados con un **interés constitucionalmente legítimo** –se destaca–. En cuanto al **consentimiento** de la persona o personas eventualmente afectadas, resulta importante que sea **exteriorizado de manera inequívoca y se funde en un conocimiento informado y específico.**

269. Puesto de otra manera: de conformidad con las normas vigentes, es claro que las empresas de vigilancia y seguridad privada deben observar unas exigencias para prestar este servicio. Por eso es de esperar que estas empresas, en cumplimiento de las normas previstas en la Ley 1581 de 2012 y de aquellas incorporadas en la Guía expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio exijan a los usuarios su **consentimiento informado** para el manejo de datos y que operen de conformidad con el **principio de finalidad**, así como de acuerdo con los demás principios a los que se hizo mención en las consideraciones de la presente sentencia –se destaca–.

270. Sin embargo, examinada la facultad atribuida en la norma acusada a la Policía Nacional **“para acciones de prevención”** quedan pendientes varios desafíos, principalmente, que la norma no incluye nada que haga pensar que todas las exigencias previstas en la regulación constitucional, legal y reglamentaria vigente puedan cumplirse, dada la manera ambigua e indeterminada en que la autoridad concernida está llamada a realizar las acciones de prevención –se destaca–.

271. ¿Qué significa prevenir? ¿Cómo puede un titular de datos personales y del derecho a preservar su propia imagen y/o a resguardar su domicilio exigir que se cumpla con el requisito del consentimiento previo, libre e informado o con el principio de finalidad de que trata el artículo 4º de la Ley Estatutaria 1581

---

<sup>389</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-489 de 2002. MP. Rodrigo Escobar Gil.

de 2012, cuando el mismo hecho de preguntar podría dar al traste con la propia idea de “prevenir”?

272. Al ejercer el control de constitucionalidad del artículo 4º de la Ley Estatutaria 1581 de 2012, la Corte recordó cómo, en virtud del desarrollo tecnológico, la relación de las personas con su entorno se ha redimensionado<sup>390</sup>. Sobre este extremo, destacó que recolectar y almacenar la información era un asunto que inicialmente se encontraba relegado a la esfera íntima de cada ser humano o era conocido, únicamente, por sus más allegados. Sin embargo, advirtió, que esa situación se ha transformado diametralmente “en su entorno y estructura”<sup>391</sup>. Así, en la actualidad los datos personales “se han convertido en una práctica habitual de control y almacenamiento por parte de los sectores tanto públicos como privados”<sup>392</sup>, lo que ha implicado el reconocimiento de nuevos derechos con particularidades propias que “intentan dar respuesta a las nuevas necesidades históricas, mientras que en otras supone la redefinición de viejos derechos”<sup>393</sup>.

273. La Corte hizo hincapié en que, si es cierto que el tratamiento de datos resulta necesario para asegurar el desarrollo de diversos ámbitos de la vida social, también lo es que puede “lesionar derechos fundamentales”<sup>394</sup>. De ahí que la jurisprudencia y los tratados internacionales sobre derechos humanos hayan establecido un conjunto de principios para la administración de datos personales que deben ser aplicados al momento de ponderar derechos y bienes jurídicos en tensión y, de esta forma, evitar el ejercicio “abusivo y arbitrario de la libertad informática”<sup>395</sup>.

274. El interrogante que surge a continuación es si, en vista de la forma como se maneja la información por medio de la tecnología de circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada resulta, en efecto, factible aplicar los principios aludidos y mantener “**las acciones de prevención**” dentro de las fronteras constitucionales, legales y reglamentarias el manejo de ese material –se destaca–. La Sala encuentra que, para responder esta cuestión de modo directo, preciso y claro, primero debe considerarse, de manera muy general, la forma como se captura y se guarda un video y, en particular, debe pensarse en lo delicado que resulta el manejo de ese material.

275. Entre los aspectos que vale la pena tener en cuenta, puede mencionarse que el material digital resulta fácilmente manipulable. Esto empieza a un nivel muy básico y tiene que ver con la edición. Por tanto, si se piensa en las acciones de prevención atribuidas a la Policía Nacional por la disposición demandada, cabe preguntarse si ¿resulta preciso acceder al video en toda su extensión, desde que se empezó a grabar hasta que finalizó la grabación? ¿O se necesita un

---

<sup>390</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-748 de 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>391</sup> Ibid.

<sup>392</sup> Aristeo GARCÍA GONZÁLEZ, La protección de datos personales: derecho fundamental del siglo XXI. Un estudio comparado Boletín Mexicano de Derecho Comparado [en línea] 2007, XL (Septiembre-Diciembre): Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=42712003>> ISSN 0041-8633. Citado en la sentencia C-748 de 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>393</sup> Ibid.

<sup>394</sup> Ibid.

<sup>395</sup> Ibid.

fragmento? De acuerdo con ello, ¿quién determina dónde debe iniciar y dónde finalizar el fragmento? Lo que va antes y lo que va después tiene una importancia central, pues es el contexto el que permite aproximarse a una interpretación del material. Una posible fragmentación resulta, en criterio de la Sala, profundamente riesgosa, pues sin el conocimiento del contexto, es muy fácil manipular o ser manipulado.

276. Pero además de la edición, del problema de dónde inicia y dónde termina un fragmento de video, aparece la posibilidad de manipulación de la imagen misma. Hoy en día existe la tecnología para introducir o sustraer elementos del material videográfico de manera que es casi imposible saber si la imagen ha sido alterada. Esto significa que no basta ver un video para determinar si se introdujo una alteración. Muchas veces es necesario acceder a lo que se denomina como “metadatos”<sup>396</sup>.

277. Lo expuesto facilita comprender 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**”, la información de los circuitos cerrados de seguridad y vigilancia no solo está dando acceso a **imágenes** —se destaca—. También faculta a esta autoridad **para que se aproxime a otra información que es profundamente sensible** —se destaca—.

278. Por tanto, tratándose de una acción indefinida, vaga, imprecisa e indeterminada como la de “prevención” para la ejecución de la cual la disposición acusada facultó a la Policía Nacional en la norma acusada, ¿qué significa que la Policía Nacional acceda a circuitos cerrados de seguridad y vigilancia privados para esta clase de acciones?

279. La falta de respuesta directa, clara y precisa del Legislador al interrogante formulado preocupa aún más si se tienen en cuenta los riesgos o problemas asociados con el uso de esta tecnología. Un primer aspecto para tener en cuenta es que en el pasado la información capturada en estos circuitos de vigilancia y seguridad privada podía quedar consignada en cintas magnéticas. Esto significa que el material videográfico tenía un soporte material, un objeto en el que estaba, por así decirlo, “contenido”. En tal virtud, era necesaria la existencia de archivos y de custodios. Para poder conocer el video resultaba indispensable estar en posesión del carrete, la cinta, el casete, etc.

280. En la actualidad esto reviste mayor complejidad. ¿Dónde está, físicamente, la información digital? Cuando se afirma que tal información está “en el computador” suele ser una manera coloquial de hablar del asunto. Sería acaso más correcto decir que está “en la nube”, pero la descripción también

---

<sup>396</sup> Ahora bien, ¿en qué consisten los “metadatos”? Un archivo digital de video no solo contiene información referente a imágenes. Suele incluir, además, otros datos que, por lo general, no se ven cuando se reproduce, pero que, ciertamente dan información adicional sobre el archivo. Por ejemplo, un archivo de video puede tener “metadatos” sobre la fecha y la hora en la que se grabó, el fabricante y el modelo de la cámara, una descripción de algunos elementos técnicos como la sensibilidad del sensor (o ISO), si el archivo fue modificado posteriormente y en qué fecha o en qué dispositivo, si hay alteraciones de color, el peso del archivo e incluso la geolocalización. De alguna manera, los “metadatos” son como la “hoja de vida” o la “historia clínica” de un archivo. No obstante, estos también pueden ser alterados.

resulta a toda luz vaga. La realidad es que esa información digital sí está consignada en diferentes soportes físicos. Por ejemplo, una parte de ella se encuentra en servidores que las más de las veces **no se encuentran en territorio nacional** –se destaca–.

281. ¿Quién tiene dominio de esta información? ¿Quién es su custodio? A estos interrogantes de difícil resolución se añaden otros, igualmente, espinosos: ¿acceso a qué, concretamente, tiene en este caso la Policía Nacional para acciones de prevención? Una respuesta fácil, mas no satisfactoria es: a circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada. ¿Qué se quiere decir con esto? ¿A dónde, concretamente, es que se le permite el acceso a la Policía Nacional? ¿A las cámaras de videovigilancia manejadas por las empresas de seguridad y vigilancia privada? O, más bien, ¿a una empresa de software que presta el servicio?

282. Lo que sí se puede dimensionar, si se toma en consideración la cantidad de cámaras que suelen ubicarse en espacios privados con el propósito de que vigilen y provean seguridad, es el raudal de información a la que podría tener acceso la Policía Nacional **para adelantar acciones tan vagas e imprecisas como las de “prevención”** –se destaca–.

283. Nótese que acá no se está hablando, únicamente, de horas y horas de video, sino de todos los “metadatos” que están vinculados a esas imágenes. Entonces, otorgarle esa potestad a la Policía Nacional para fines de “prevención” significa darle una herramienta que la convierte en un ente de vigilancia y control “panóptico”, como lo señalaron algunos de los intervinientes<sup>397</sup>. Con el fin de entender mejor este riesgo, la Sala encuentra que es importante insistir en la necesidad de comprender el contexto en el que se insertan las cámaras de video y sus “metadatos” y observar que estos interfieren de manera profunda en el ejercicio de los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data.

284. Hasta hace relativamente poco se consideraba que un video o una fotografía era algo que simplemente se “veía”, se “observaba”, y que, en consecuencia, era necesario un individuo o grupo de personas para su interpretación, análisis y uso. Sin embargo, hoy el mundo de la información y la tecnología están enmarcados por conceptos como inteligencia artificial, *big data*, *machine learning* y algoritmos<sup>398</sup>. Por *big data* se entiende una inmensa cantidad de datos, estructurados y no estructurados, que ofrecen información de todo tipo. Por ejemplo, en el contexto comercial, estos datos pueden dar información sobre los hábitos de compra que tiene una persona lo que, a su vez, puede servir para saber qué tipo de publicidad se le debe enviar a sus redes

---

<sup>397</sup> Cfr. Intervención de la Fundación Karisma y de la Universidad Libre.

<sup>398</sup> Sobre esta tecnología consultar: The Conversation, This is where all your digital data is stored, 2021, visible en: <https://thenextweb.com/news/this-is-where-all-your-digital-data-is-stored>, consultado el 14 de septiembre de 2022. Ver también: Holmes, Dawn E., *Big Data: A Short Introduction*, Oxford University Press, 2017, pp. 66-87. IBM Cloud Education, *Machine Learning*, 2020, visible en: <https://www.ibm.com/cloud/learn/machine-learning>, consultado el 14 de septiembre de 2022; O’Neil, Cathy, *Armas de destrucción matemática*, (V. Arranz, tr.), Editorial Capitan Swift, 2018, pp. 25-44.

sociales. El análisis del *big data* permite identificar problemas, tendencias y patrones.

285. Como la cantidad de información es tan voluminosa, es muy difícil que un humano ejecute esta tarea. Aquí es donde entra el denominado *machine learning*. Esta es una rama de la inteligencia artificial que, valiéndose de programas y software especializado, puede analizar toda esa información para identificar patrones y realizar predicciones. Esto permite que los computadores realicen este proceso de manera autónoma. Por supuesto, la Sala reconoce que estas nociones son más técnicas, pero lo dicho revela dos realidades: hay una gran cantidad de información sobre las personas obtenida en espacios en donde se instalan circuitos cerrados de vigilancia y seguridad y existe la tecnología para analizar todos esos datos.

286. En lo que se refiere a la autonomía en relación con el manejo de esta información, vale la pena añadir que, si bien la ejecución es autónoma, los computadores y los programas son el resultado de las intenciones de sujetos específicos. Esto implica que muchas veces replican los estereotipos, prejuicios e intereses de quienes los programan, los fabrican y los usan.

287. A esta altura la Sala considera que es necesario hacer énfasis en algo que tiene que ver directamente con las consecuencias que se desprenden de la disposición demandada. Se conoce que en la actualidad se presenta un gran desarrollo en tecnologías vinculadas al reconocimiento facial. Ya se mencionó que este tipo de herramientas no necesitan supervisión humana, sino que puede ser realizado por los computadores de manera autónoma. En esa medida, el impacto sobre los derechos a la intimidad, a la dignidad, a la preservación de la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad son profundos.

288. Si además de lo expuesto se tiene en cuenta el desarrollo que hay en inteligencia artificial, puede anticiparse el riesgo que implica que la norma acusada otorgue a la Policía Nacional la facultad de acceder a circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privados “para acciones de prevención”. No hay que olvidar que esta autoridad podría acceder, potencialmente, no solo al video, sino a todos los datos asociados con éste (hora, lugar, etc.). Con los medios económicos y tecnológicos adecuados, se estaría habilitando a la mencionada autoridad para ejercer facultades para las que, incluso, podría no estar conceptual, técnica y jurídicamente preparada.

289. Ahora bien, hasta el momento la Sala ha concentrado su atención en las posibilidades y los riesgos generales que tienen las nuevas tecnologías y la complejidad del panorama. Con esto busca marcar énfasis en que el Legislador al redactar la norma acusada hizo caso omiso de los avances tecnológicos y dejó de ver los riesgos a los que exponía a la ciudadanía al concederle a la Policía Nacional la facultad de acceder a los datos registrados en videocámaras de vigilancia y seguridad privada para acciones de “prevención”.

290. Aunado a lo anterior, es necesario ver las implicaciones que eso tiene para los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar, así como al



hábeas data de quienes pueden salir afectados con la amplitud y la indeterminación de la facultad otorgada por la disposición acusada a la Policía Nacional, con el propósito de que adelante acciones de “prevención”.

291. Para empezar, cuando se tiene en cuenta la cantidad de información que está almacenada en el material videográfico que se produce día a día, se reconoce que es prácticamente imposible evitar que las costumbres y rutinas de las personas captadas por esos circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada queden registradas en alguna parte.

292. En este sentido, las videocámaras ubicadas en espacios eminentemente privados como ascensores de conjuntos residenciales, parqueaderos privados, ingreso y salida de unidades residenciales hacen posible rastrear sus actividades cotidianas. No solo eso, sino que permiten, en general, encontrar los patrones que marcan esas rutinas y realizar predicciones. Como se dijo, ni siquiera se hace necesario que esto sea llevado a cabo por una persona en particular, sino que basta tener el acceso a la información (vídeo y metadatos), basta un buen software de reconocimiento facial y la tecnología de inteligencia artificial capaz de analizar esos datos.

293. A lo anterior se agrega que la instalación de circuitos cerrados de seguridad y vigilancia privada convertida, hoy por hoy, en tendencia mundial, no cuenta con la aprobación de todas las personas cuyos movimientos quedan registrados en los videos. Tampoco es claro que pueda darse estricta aplicación a los principios y regulaciones que rigen la aplicación de esta tecnología, que quedaron reseñados en las consideraciones de esta decisión, con lo cual se afectan negativamente o se vulneran de plano los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data.

294. Retomando lo dicho en las consideraciones de la presente sentencia que coincide también con lo expresado por algunos de los intervinientes: “[e]l derecho a la intimidad siempre mantiene una esfera de protección por su naturaleza ontológica”<sup>399</sup>. Esto significa que, pese a que la expectativa razonable o legítima de privacidad puede variar e incluso las personas pueden –en aras de disuadir a la delincuencia y de proteger a personas y a bienes–, consentir en la instalación de videocámaras de vigilancia y seguridad en lugares privados, la ordenación constitucional de los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data, así como la regulación 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 privacidad”. Esta exigencia se haría imposible de llevar a cabo en un escenario como el que plantea la disposición demandada en punto a la potestad conferida a la Policía Nacional “para acciones de prevención”.

295. En fin, **una cosa es que los sistemas de seguridad y videovigilancia privados tengan efectos disuasorios. Otra muy distinta es que se usen para fines de “prevención”** –se destaca–. En este último evento el consentimiento

---

<sup>399</sup> Cfr. Sentencia C-094 de 2020. MP. Alejandro Linares Cantillo y también las intervenciones de la Fundación Karisma y de la Universidad Libre.

de la persona afectada o el conocimiento previo de las finalidades para las cuales se realiza la intervención darían al traste con el propósito de “prevención” que se busca obtener, así que el consentimiento previo, expreso e informado quedaría vaciado de contenido, lo mismo que la aplicación del principio de finalidad y de otros principios previstos en el ordenamiento jurídico que quedaron detalladamente explicitados.

296. En otras palabras: permitirle a la Policía Nacional que acceda al material de video consignado en circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privados, para acciones de “prevención” facilita que los dueños de la información sensible registrada en esos circuitos queden expuestos a una intromisión sin límites, contraria a las exigencias previstas en el ordenamiento. La consecuencia directa, como también lo señalan varios de los intervinientes, consiste claramente en inhibirla en relación con “aspectos propios de su personalidad y su vida privada personal y familiar”<sup>400</sup>.

297. Es de insistir en que esta tecnología no se limita únicamente a registrar o captar imágenes, sino que se relaciona estrechamente con los denominados “metadatos”, lo que podría llevar más temprano que tarde a una panoptización de la sociedad, contraria a la protección que ordena ofrecer nuestro ordenamiento constitucional, legal y reglamentario a los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data.

298. En suma, la Corte considera que, dada la tecnología propia de los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada, la Policía Nacional no está en condición de ejercer la facultad atribuida por la norma demandada “para acciones de prevención” de acuerdo con las regulaciones constitucionales, legales y reglamentarias. El carácter vago, impreciso y absolutamente indeterminado de la medida impide contar con criterios claros, precisos y objetivos indispensables para que “las acciones de prevención” puedan considerarse legítimas en un Estado que se rige por las libertades y derechos de la ciudadanía y que evita instrumentalizar a las personas.

299. Aun cuando lo dicho hasta este lugar resultaría suficiente para declarar inexecutable la facultad que el artículo 48 le atribuye a la Policía Nacional con el fin de que acceda a circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada “**para acciones de prevención**”, la Sala proseguirá con los demás pasos del juicio estricto de proporcionalidad y analizará la **idoneidad y la necesidad de la medida** –se destaca–.

300. Antes de abordar este análisis, resulta oportuno traer nuevamente a colación distintos pronunciamientos de esta Corporación en relación con la instalación de cámaras de vigilancia y restricciones del derecho a la intimidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Como lo señaló la sentencia C-094 de 2020<sup>401</sup> y, quedó expuesto en otra parte de esta sentencia, la Corte ha analizado si es posible “instalar cámaras de video en lugares de trabajo,

---

<sup>400</sup> Ibid.

<sup>401</sup>.MP. Alejandro Linares Cantillo.

establecimientos comerciales y centros educativos y su posible injerencia con el derecho a la intimidad y otros derechos”<sup>402</sup>.

301. En la sentencia C-094 de 2020<sup>403</sup>, esta Corte admitió que su jurisprudencia no ha fijado una metodología única, pues en algunos casos se ha valido de un juicio de proporcionalidad y, en otros, ha estudiado el influjo de distintas “variables a fin de identificar si la medida cuestionada armoniza adecuadamente los propósitos perseguidos por la instalación y el derecho a la intimidad”<sup>404</sup>.

302. Así, por ejemplo, en la sentencia T-768 de 2008<sup>405</sup>, la Sala de Revisión puntualizó que con el objeto de indagar si instalar cámaras de vigilancia en lugares de trabajo desconocía el derecho a la intimidad, debía apreciarse –se destaca–:

(i) el objeto social que desarrolla la empresa, pues es lógico que las medidas se refuercen en bancos o establecimientos públicos; (ii) el lugar en el que la medida es implementada, pues es razonable que recaiga en lugares donde se desarrolle la actividad laboral que, por ejemplo, se encuentren abiertos al público, pero no lo sería en baños o vestuarios; (iii) la finalidad de la medida, la cual debe guardar una relación directa con la seguridad necesaria de las instalaciones de trabajo o el control del cumplimiento de los deberes y funciones de los trabajadores; (iv) la existencia o no de otras medidas menos invasivas para lograr los propósitos perseguidos; (v) la importancia de reducir los perjuicios derivados de la medida; (vi) el conocimiento de la instalación de la cámara, pues solo de manera excepcional pueden legitimarse medidas subrepticias; y (vii) la prohibición de que la medida someta a la persona a tratos crueles, inhumanos o degradantes.

303. En la sentencia T-407 de 2012<sup>406</sup>, la Sala de Revisión indicó que era imprescindible efectuar un balance entre el derecho fundamental a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad del estudiantado, por una parte y, por otra, el objetivo que se buscaba al instalar con cámaras de vigilancia, esto es, prevenir y mitigar conductas que al interior de los colegios afectan la seguridad e integridad de quienes participan en el proceso pedagógico.

304. Con ese propósito, la Corte efectuó **un juicio estricto de proporcionalidad** –se destaca– y advirtió que instalar sistemas de video vigilancia dirigidos a lograr la seguridad de estudiantes y de la institución educativa era una medida válida desde el punto de vista constitucional y también era idónea, pues permitía disuadir a los estudiantes de cometer

---

<sup>402</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-094 de 2020. MP. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>403</sup> MP. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>404</sup> Ibid.

<sup>405</sup> MP. Clara Inés Vargas Hernández. En la oportunidad traída a colación la Sala de Revisión concluyó que la instalar cámaras de televisión en el lugar del trabajo no desconocía los derechos del accionante toda vez que se buscaba cumplir con una finalidad legítima. Además, se consideró razonable en tanto hacía factible salvaguardar “los intereses institucionales de sus clientes”, al tiempo que efectuar una supervisión sobre “el desempeño laboral de sus empleados”. También resaltó que instalar cámaras de circuito cerrado de televisión no era para el caso una cuestión desconocida por el accionante, pues “a pesar de que se había instalado una cámara por fuera del sistema de monitoreo y que no era conocida por el actor, esta se había instalado después de que el trabajador había intentado obstruir el registro de otras cámaras”.

<sup>406</sup> MP. Mauricio González Cuervo. En aquella ocasión le correspondió a la Sala de Revisión establecer si instalar cámaras de seguridad en las aulas de clase de una escuela pública, para garantizar la seguridad de los estudiantes, desconocía los derechos del estudiantado, participante en el proceso pedagógico.

infracciones contra la ley y el reglamento, al paso, que hacía factible identificar a quienes incurren en esas conductas.

305. No obstante, subrayó que esa medida **no era estrictamente necesaria**, toda vez que había mecanismos alternativos, tales como vincular celadores o implementar programas educativos que resultarían menos lesivos. Añadió “que la medida afectaba desproporcionadamente los derechos de los estudiantes, constituía una auténtica ‘panoptización’ y, por esa vía, inhibía expresiones y manifestaciones propias de entornos escolares”<sup>407</sup>.

306. En las sentencias T-487 de 2017<sup>408</sup> y T-114 de 2018<sup>409</sup> las Salas de Revisión de la Corte Constitucional tuvieron oportunidad de pronunciarse acerca de la instalación de cámaras de vigilancia en establecimientos de comercio. En el primer caso<sup>410</sup>, la Corporación concedió la tutela del derecho de petición del accionante, por cuanto la sociedad accionada:

(i) no cumplió con la obligación de suministrar la información o la documentación solicitada; y (ii) por esa vía vulneró el derecho de acceso a la justicia del accionante, en la medida en que, la solicitud de entrega del documento tenía la finalidad exclusiva de ser aportada a un proceso penal. No obstante lo anterior, no ordenó la entrega de la información al accionante y, en su lugar, dispuso remitirla a la autoridad judicial indicando ‘que la entrega del material fílmico a los particulares, podría comprometer los derechos a la imagen y la intimidad de terceras personas, cuyas figuras, aspecto o apariencia, hayan quedado registradas durante el lapso en el que se realizaron las filmaciones que el peticionario reclama, tratamiento, cuidado, custodia y protección que debe quedar en manos de una autoridad pública (en este caso, del Fiscal del caso), y no de los particulares’.

307. En la sentencia T-114 de 2018<sup>411</sup>, la Sala de Revisión se centró en la naturaleza de la información captada por los circuitos cerrados de televisión y al respecto sostuvo que era relevante tomar nota del lugar en el que se encuentran instaladas las cámaras de vigilancia, vale decir, si se hallan en: **i)** lugares privados, por ejemplo, en una residencia; **ii)** establecimientos privados abiertos al público; o **iii)** establecimientos y/o instituciones públicas.

308. Advirtió que en el asunto examinado los registros audiovisuales captados por las cámaras de seguridad del establecimiento accionado debían catalogarse como información privada, por cuanto versaban sobre información personal de niños, niñas y adolescentes que solo podía ser obtenida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Concluyó que no existía

---

<sup>407</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-407 de 2012. MP. Mauricio González Cuervo.

<sup>408</sup> MP. Alberto Rojas Ríos.

<sup>409</sup> MP. Carlos Bernal Pulido.

<sup>410</sup> En esa ocasión le correspondió a la Corte resolver una acción de tutela presentada por una persona que alegaba la violación del derecho de petición, debido a que la sociedad Río Casino se negaba a entregarle copia magnética de los videos tomados por las cámaras del establecimiento comercial y que contenían imágenes del espacio público, a efectos de aportarlas en un proceso penal en el que era necesario determinar las circunstancias en que habría ocurrido un accidente a la salida del parqueadero del establecimiento de comercio.

<sup>411</sup> MP. Carlos Bernal Pulido. En esa oportunidad la Corte estudio una solicitud de amparo presentada en contra de la sociedad Eco termales San Vicente S.A., alegando que esta última había vulnerado el derecho de acceso a la información al negarse a entregarle copia de los videos captados por las cámaras de seguridad del establecimiento de comercio “Termales San Vicente”. Los videos eran requeridos para determinar las circunstancias de un accidente sufrido por su padre al interior de dicho establecimiento.

vulneración alguna al derecho invocado por el accionante, pues la información solicitada no era de carácter público, sino privado y ella solo podía ser obtenida a través de orden judicial.

309. Como quedó expuesto en las consideraciones de la presente sentencia, tanto la doctrina como la jurisprudencia comparada e, igualmente, la proferida por esta Corporación, se han pronunciado sobre los alcances del poder informático.

310. Desde muy temprano esta Corte advirtió que “[e]n las sociedades tecnológicas contemporáneas el manejo sistemático de datos personales sirve a propósitos tan variados como apoyar los procesos de distribución de las cargas y los bienes públicos; facilitar la gestión de las autoridades militares y de policía; o, fomentar el funcionamiento del mercado. En tales condiciones, quien tiene la posibilidad de acopiar, ordenar, utilizar y difundir datos personales adquiere un poder de facto, denominado ‘poder informático’”<sup>412</sup>. Igualmente, ha puntualizado esta Corte que “el abuso o la negligencia en el ejercicio de este enorme poder, apareja un serio riesgo, entre otros, para los derechos fundamentales a la personalidad, a la identidad, a la igualdad, a la intimidad, a la honra, al buen nombre o al debido proceso del sujeto concernido”<sup>413</sup>.

311. Es cierto que la propagación del delito despierta en la sociedad un mayor anhelo de seguridad. Entre los motivos que explican el uso masivo de videocámaras de vigilancia y seguridad se encuentra, precisamente, el de prevenir la criminalidad y disuadir a quien delinque para proteger bienes y personas. Esta legítima aspiración, sin embargo, no es motivo suficiente para considerar que las acciones de “prevención” a las que hace mención la norma acusada **puedan ser calificadas de necesarias y proporcionadas** –se destaca.

312. Varias de las investigaciones realizadas sobre este tema han encontrado poca correlación entre la cantidad de circuitos cerrados de vigilancia y seguridad y el crimen o la seguridad. Por ejemplo, la ciudad de Taiyuan, en China, la primera en la lista con una prevalencia de 119,57 cámaras por cada 1.000 habitantes tiene un índice de delincuencia de 51,47%. “En términos generales, más cámaras no necesariamente reducen las tasas de criminalidad”<sup>414</sup>. Este dato no solo es importante para cuestionar la relación entre la vigilancia y la seguridad. Esta información le interesa a la Corte Constitucional, porque afecta la evaluación de la necesidad e idoneidad de la medida objeto de control en el marco del juicio de proporcionalidad propuesto. En este sentido, confirma también los hallazgos hechos por la Corporación en decisiones anteriores.

---

<sup>412</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-307 de 1999. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>413</sup> Ibid.

<sup>414</sup> En un artículo publicado en la revista Cambio 16 se hizo referencia a China en tanto “Estado totalitario” y “Nación supervigilada”. Se dijo, igualmente, que China era la más fiel representación del “Big Brother del que habló George Orwell en su novela 1984, escrita a mediados del siglo pasado”. Las cifras de CompariTech afirman que en el mundo hay 770 millones de cámaras en uso, de las cuales el 54% están en China. De las 20 ciudades más vigiladas del mundo, 18 están en China. Y de las 50 ciudades más vigiladas del mundo, 34 son chinas. Londres, en el Reino Unido, y Hyderabad, en la India, son las únicas que no están en China de las 20 ciudades más vigiladas del mundo.

313. La Corte también ha constatado en varios de sus pronunciamientos que **no hay prueba fehaciente de la necesidad o idoneidad de la medida**, esto es, que no existen elementos de convicción dirigidos a confirmar que el acceso de la Policía Nacional a circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada **para acciones de prevención** –que la propia ley se abstiene de definir, precisar y acotar– contribuya, en efecto, a disminuir la delincuencia –se destaca–.

314. En la sentencia T-407 de 2012<sup>415</sup> –a la que se hizo referencia–, la Corte dejó claro que estas medidas de videovigilancia representan una injerencia profunda en los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data, así como en relación con otros derechos fundamentales cuya protección se encuentra estrechamente relacionada con el debido cumplimiento de aquellos. Es más, la Corporación indicó **que no se había constatado que existiera un vínculo de causalidad comprobado entre la instalación de sistemas de videovigilancia y seguridad con la disminución o aumento de las conductas delictivas**<sup>416</sup> –se destaca–. En esa oportunidad precisó, igualmente, que, si bien la medida podía ayudar, no había estudios “que sustenten más allá de la percepción de la gente, la real disminución de la violencia o los hechos delictivos como consecuencia de la instalación de cámaras de seguridad”<sup>417</sup>.

---

<sup>415</sup> MP. Mauricio González Cuervo. En aquella ocasión a la Corte le correspondió pronunciarse sobre la acción de tutela instaurada contra una institución educativa que adquirió siete cámaras infrarrojas que fueron instaladas en las aulas de clase desde el grado sexto hasta el grado once sin el consentimiento de los estudiantes ni de los miembros del Consejo Estudiantil. La Corporación sostuvo que si bien valerse de cámaras de seguridad en instituciones educativas perseguía un fin constitucional (procurar la seguridad de los y las estudiantes y las instalaciones), esta medida no era necesaria, ni proporcional. No era necesaria, pues existían otros mecanismos menos lesivos para el derecho a la intimidad y libertad de expresión; no era proporcional, pues la medida afectaba desproporcionadamente los derechos de los estudiantes, en tanto daba paso a una ‘panoptización’ de la institución y, por esa vía, inhibía expresiones y manifestaciones propias de entornos escolares. En aquella ocasión la Corte realzó la importancia de respetar la esfera individual y privada de una persona y recordó que este deber se funda en el principio de dignidad humana y autodeterminación. Destacó que la protección de este derecho era absoluta cuando las actuaciones realizadas en ella no tienen repercusiones sociales y solo interesan al titular. Al contrario, si se trata de espacios cerrados menos íntimos en los que se realizan actividades con mayores repercusiones sociales, se atenúa el nivel de protección (C-505 de 1999. MP. Alejandro Martínez Caballero). Así, la garantía y protección de los espacios privados, está asociada a la intimidad como derecho, frente a los poderes públicos y privados, desde dos perspectivas: como defensa ante cualquier intromisión en la vida privada de las personas, y como “derecho activo de control” sobre la difusión de la información (T-552 de 1997. MP. Vladimiro Naranjo Mesa).

<sup>416</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-407 de 2012. MP. Mauricio González Cuervo.

<sup>417</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-407 de 2012. MP. Mauricio González Cuervo. En aquella ocasión la Corte efectuó un juicio estricto de proporcionalidad. Al respecto sostuvo que 1) la instalación de cámaras de vigilancia busca garantizar la seguridad necesaria en todo tipo de espacios. En el caso concreto, la instalación de cámaras se debía a las quejas por parte de los estudiantes referentes a hurtos ocurridos en el colegio. Para la Corte la finalidad de la medida podía calificarse de constitucional, porque se refiere a garantizar la seguridad de los estudiantes y de los equipos e instalaciones del colegio; 2) la medida se consideró idónea en tanto permitía alcanzar el fin propuesto. Por medio de las cámaras se podía disuadir a los estudiantes de cometer infracciones y se podía identificar a quienes las cometieran. Con las cámaras resultaba factible mantener vigiladas las áreas en las que se ubican los equipos del colegio. Sin embargo, no había suficientes estudios que demostraran la verdadera disminución de la violencia y los delitos a causa de la instalación de cámaras de seguridad. 3) Por ende, resultaba necesario examinar si existían mecanismos menos lesivos para lograr dicho fin con una eficacia similar. Al tratarse de un contexto de aprendizaje, se podría considerar conseguir dicho fin por medio de procesos educativos que resalten la importancia del respeto y de la tolerancia. Este tipo de políticas contribuyen a la formación de personas responsables y conscientes en todos los ámbitos. También se debía considerar que los docentes y el personal de la institución tenían la responsabilidad de mantener el orden y e identificar las conductas que infrinjan la ley o el reglamento. Otra solución podría ser la de contratar una celaduría permanente para evitar hurtos y daños a los equipos. La misma instalación de cámaras en corredores y sitios comunes de los colegios, funciona como una medida alternativa para alcanzar el fin propuesto. Por ello, la instalación de cámaras no sería el único mecanismo efectivo para conseguir la finalidad; 4) en relación con la proporcionalidad de la medida, la Corte encontró importante analizar si con el fin de garantizar la seguridad en el colegio, se están sacrificando desproporcionadamente los derechos que se ven afectados con la medida y concluyó que “la presencia de cámaras implica[ba] un sacrificio desproporcionado para los alumnos en relación, no solo a la intimidad y el libre desarrollo de la personalidad, sino a todo el abanico de derechos y libertades individuales que se ejercen en dichos espacios”. Lo anterior puesto que “las aulas de clase son espacios semiprivados en los que los estudiantes transcurren su jornada desarrollando rutinas de aprendizaje y socialización que pueden verse inhibidas por la presencia de las cámaras de video, lo cual claramente limita su libre desarrollo de la personalidad”. Así mismo, “otras libertades como la de expresión, pueden verse afectadas si los estudiantes temen participar en la clase creyendo que lo que dicen o piensan pueda ser utilizado en su contra, o que cualquier acción que realizan será grabada para luego sancionarlos. Incluso el debido proceso podría verse violado si la información es utilizada, no solo para salvaguardar la seguridad de estudiantes y de la institución, sino para reprimir otro tipo de conductas, o para comprobar, por ejemplo, que un estudiante copió durante un examen, o que no

315. La inexistencia de una relación directa entre el aumento de la vigilancia y el aumento de la seguridad **también impacta la proporcionalidad en sentido estricto de la medida objeto de examen** –se destaca–. Lo anterior, por cuanto el sacrificio de los derechos fundamentales puestos al otro lado de la balanza no está directamente relacionado con un beneficio correlativo directo en materia de seguridad. Eso significa que habría un alto sacrificio de varios derechos y libertades fundamentales sin que ello comporte necesariamente un beneficio para otros derechos constitucionales.

316. En fin, la Sala observa que las posibles ventajas que eventualmente podrían obtenerse en materia de seguridad con lo dispuesto en la norma acusada en relación con la potestad atribuida a la Policía Nacional con el objeto de que acceda a circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada “para acciones de prevención”, resultan desmedidas cuando se repara en la profunda injerencia que deben soportar los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data intervenidos, sacrificio que, a la luz de la importancia que el ordenamiento nacional e internacional le confieren a estos derechos fundamentales, no resulta de manera alguna compensable con una incierta ventaja de la seguridad colectiva. Brevemente, la Corte constata 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** –se destaca–.

317. Teniendo en cuenta las razones desarrolladas, la Sala considera que en este caso la facultad otorgada a la Policía Nacional con el objeto de acceder a circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada para acciones de “prevención” es contraria a los artículos 15 de la Carta Política , 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos , 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos , 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 4º , 5º y 6º de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 “por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”. Por esa razón, en la parte resolutive de la presente sentencia declarará la inexecutable de la expresión “prevención” contemplada en la norma demandada.

**b) Examen de la facultad que la norma acusada le otorga a la Policía Nacional de acceder a circuitos cerrados de seguridad y vigilancia privados para acciones de identificación y judicialización**

318. ¿Qué sucede entretanto con la facultad que la disposición acusada otorgó a la Policía Nacional con el fin de que acceda a circuitos cerrados de seguridad y vigilancia privada para acciones de identificación y judicialización? Respecto de esta atribución, ¿incurrió el Legislador en una omisión legislativa relativa?

---

prestaba suficiente atención”. Los profesores también pueden ver afectada su libertad de cátedra al sentirse observados, y ello amenazaría su derecho a dirigir la formación de los alumnos. Finalmente, la capacidad de autodeterminarse y desarrollarse, solo se propicia en determinadas condiciones. “El libre desarrollo de la personalidad y de las potencialidades individuales requiere, en ocasiones, estar exenta de la observación y censura ajena.” En ese sentido “la presencia de una vigilancia no deseada disuade de realizar todo aquello que el individuo quisiera hacer fuera del alcance de la percepción ajena y por consiguiente recorta la autonomía en la determinación de su obrar”. Por lo anterior, la autodeterminación en el ámbito de convivencia en el aula de clase exige que los estudiantes se sientan confiados para intervenir y participar en el proceso de formación y aprendizaje.

Para responder ese interrogante, también debe aplicarse, previamente, la herramienta hermenéutica de la ponderación y, de este modo, resulta necesario evaluar la razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

319. Primeramente, es de advertir, que las acciones de identificación y judicialización se encuentran estrechamente relacionadas entre sí. **La identificación resulta a toda luz indispensable en el proceso de imputación o judicialización y su práctica en este caso se debe circunscribir o vincular con una investigación penal en curso lo que acota, de manera más precisa y clara, su ámbito de aplicación y evita o disminuye considerablemente los excesos que podrían presentarse** –se destaca–. Así, salvo que tengan lugar irregularidades que habrían de ser examinadas en cada caso concreto, las acciones de identificación y judicialización se sujetan a las regulaciones procesales y sustantivas derivadas del ordenamiento jurídico, como se expuso detalladamente en las consideraciones de la presente sentencia.

320. Además, la facultad otorgada a la Policía Nacional – en su rol de Policía Judicial– con el objeto de que acceda a circuitos cerrados de seguridad y vigilancia privada para acciones de identificación y judicialización **encuentra una justificación constitucional válida e incluso imperiosa cuando se presenta en el marco de un proceso penal bajo la instrucción y coordinación de la Fiscalía General de la Nación** –se destaca–.

321. Arriba se mencionó que perseguir y sancionar conductas que atentan contra personas y bienes puede calificarse como una **razón suficiente y constitucionalmente válida e, incluso, imperiosa** para restringir los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data. No obstante, también se mostró cómo la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en que esto solo puede suceder cuando existe una **regulación legal y autorización judicial previa**<sup>418</sup> –se destaca–. Igualmente, se resaltó que, **en caso de flagrancia o de actos urgentes, la intervención judicial puede ser posterior** –se destaca–.

322. Es claro para la Sala que atribuir a las dependencias especializadas de la Policía Nacional en su rol de Policía Judicial la facultad de acceder a circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada para acciones de identificación y judicialización –acorde con lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 906 de 2004–, cumple con las exigencias de claridad, precisión y determinación de la medida, por lo que el riesgo de exceso o arbitrariedad se restringe o no se presenta.

323. En segundo lugar, la propia jurisprudencia constitucional ha reconocido que, entre los aspectos que pueden llegar a restringir los derechos fundamentales, se encuentra “el interés de la sociedad de que se investiguen las conductas delictivas y se sancione a los responsables, en procura de preservar la vigencia de un orden justo”<sup>419</sup>.

---

<sup>418</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-489 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>419</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-336 de 2007. MP. Jaime Córdoba Triviño.



324. Al respecto debe recordarse, igualmente, que el acceso a la información por parte de las autoridades no está vedado en todos los casos. Así, tratándose de información de carácter público no puede existir reserva y lo que prima es el principio de máxima divulgación. No sucede lo mismo con información personal que incluye datos sensibles, pues se entiende que esta es información reservada no sujeta a divulgación por estar vinculada con el núcleo esencial de los derechos a la libertad, dignidad e intimidad de su titular. En estos casos, la información solo puede ser accesible en tanto medie su consentimiento. Es de destacar que este tipo de información permanece resguardada incluso en lugares públicos, semi públicos o semi privados.

325. En ese sentido y, como quedó referido en las consideraciones de la presente sentencia, la Corte ha puntualizado que está vedado el acceso a la información reservada, esto es, la que equivale a datos sensibles y del interés exclusivo y excluyente de su titular –estrechamente relacionada con la protección de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la intimidad, al libre ejercicio de la personalidad–. Sin embargo, la jurisprudencia también ha reconocido una salvedad: que el dato objeto de reserva constituya “un elemento probatorio pertinente y conducente dentro de una investigación penal” y que este se relacione de manera directa con el objeto de la investigación<sup>420</sup>.

326. En tercer lugar, la Corte ha enfatizado en que acopiar “información en relación con las personas investigadas puede ser eventualmente un medio necesario para cumplir con el mencionado propósito, pero igualmente ha insistido en la necesidad de que el recaudo de pruebas se lleve a cabo “con escrupuloso acatamiento de las previsiones que la propia Constitución ha establecido para la protección de los derechos fundamentales especialmente expuestos a su afectación, vulneración o mengua en el contexto de una investigación criminal”<sup>421</sup>.

327. Como se advirtió, la Corte ha destacado que la tarea central de los organismos de vigilancia y control estatal –entre estos la Policía Nacional–, debe sujetarse a los controles existentes y no pasarlos por alto. Ha insistido en que los procedimientos policiales deben realizarse “dentro del estricto respeto por los derechos humanos”<sup>422</sup>. En criterio de la Corte, de ello depende no sólo la seguridad ciudadana y la legitimidad de la acción de las autoridades sino,

---

<sup>420</sup> Ibid.

<sup>421</sup> Sobre las injerencias en la vida privada el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha señalado: “(...)7. Como todas las personas viven en sociedad, la protección de la vida privada es por necesidad relativa. Sin embargo, las autoridades competentes sólo deben pedir aquella información relativa a la vida privada de las personas cuyo conocimiento resulte indispensable para los intereses de la sociedad en el sentido que tienen con arreglo al Pacto. En consecuencia, el Comité recomienda que los Estados señalen en sus informes las leyes y reglamentos que regulan las injerencias autorizadas en la vida privada. 8. Incluso con respecto a las injerencias que sean conformes al Pacto, en la legislación pertinente se deben especificar con detalle las circunstancias precisas en que podrán autorizarse esas injerencias. La decisión correspondiente competirá sólo a la autoridad designada por la ley a ese efecto, que dará la autorización necesaria tras examinar cada caso en particular. El cumplimiento del artículo 17 exige que la integridad y el carácter confidencial de la correspondencia estén protegidos de jure y de facto. La correspondencia debe ser entregada al destinatario sin ser interceptada ni abierta o leída de otro modo. Debe prohibirse la vigilancia, por medios electrónicos o de otra índole, la intervención de las comunicaciones telefónicas, telegráficas o de otro tipo, así como la intervención y grabación de conversaciones. Los registros en el domicilio de una persona deben limitarse a la búsqueda de pruebas necesarias y no debe permitirse que constituyan un hostigamiento”. (Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 16). (...) Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-336 de 2007. MP. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>422</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-024 de 1994. MP. Alejandro Martínez Caballero.

incluso, la propia eficacia de la investigación y sanción de los delitos”<sup>423</sup>. La Corporación ha resaltado cómo “la sociología criminal ha mostrado que la eficacia en la lucha contra el delito depende en gran parte de la confianza que la población tenga en las autoridades, la cual deriva del actuar conforme a los derechos humanos”<sup>424</sup>.

328. Adicionalmente, cabe traer a colación la intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho que, tras nombrar los artículos 15 y 250<sup>425</sup> superiores y la Ley Estatutaria de Protección de Datos Personales, puso especial énfasis en que para que la Policía Nacional acceda a información personal captada por medio de sistemas de seguridad y vigilancia para fines de judicialización –al margen del lugar en el que estas se encuentren localizadas–, **resulta indispensable contar con autorización judicial previa cuando puedan verse afectados derechos fundamentales como el derecho a la intimidad y al hábeas data** –se destaca–. Con el fin de acceder a esta información deben cumplirse, además, los principios relativos a la protección de datos previstos en el artículo 4º de la Ley Estatutaria 1581 de 2012<sup>426</sup> y aquellos desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

329. En ese sentido, la facultad que le otorga la norma acusada a la Policía Nacional con el objeto de acceder a circuitos cerrados de seguridad y vigilancia privados para acciones de identificación y judicialización **resulta legítima e imperiosa desde el punto de vista constitucional, en cuanto presupone que existe una investigación penal en curso** –se destaca–.

330. Sin embargo, al no haber establecido la disposición acusada en forma expresa la necesidad de autorización –previa o posterior–, por la autoridad judicial competente, resulta contraria al ordenamiento, al tiempo que desconoce

---

<sup>423</sup> Ibid.

<sup>424</sup> Ibid.

<sup>425</sup> “ARTICULO 250. <Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo No. 3 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia de este. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. Se exceptúan los delitos cometidos por Miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. // En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación, deberá: // 1. **Solicitar al juez que ejerza las funciones de control de garantías las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas.** // El juez que ejerza las funciones de control de garantías no podrá ser, en ningún caso, el juez de conocimiento, en aquellos asuntos en que haya ejercido esta función. // La ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar excepcionalmente capturas; igualmente, la ley fijará los límites y eventos en que proceda la captura. En estos casos el juez que cumpla la función de control de garantías lo realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.

<sup>426</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-336 de 2007. MP. Jaime Córdoba Triviño. En aquella ocasión la Corte sostuvo que “[l]a facultad para el órgano de investigación de acceder a información confidencial, reservada a la esfera personal del individuo, sin que medie la autorización judicial previa, está estableciendo una interferencia indebida en el ejercicio del derecho fundamental a la intimidad, que resulta efectivamente transgresora del artículos 14 C.P., así como del 250.3 ib. que establece los presupuestos bajo los cuales el Estado, en legítimo ejercicio de su potestad investigativa, puede realizar intervenciones en los derechos fundamentales. // La autorización del juez de control de garantías, salvo en las excepciones explícitamente contemplada en la Constitución, se erige en presupuesto indispensable para legitimar las intervenciones a los derechos fundamentales y en particular las medidas que impliquen injerencia en el derecho fundamental a la intimidad personal, como es el acceso a información confidencial referida al indiciado o imputado mediante la búsqueda selectiva en bases de datos. // ... estima la Corte que, de conformidad con el numeral 3º del artículo 250 superior, la búsqueda selectiva en las bases de datos personales computarizadas, mecánicas o de cualquier índole, que realice la Fiscalía General de la Nación, debe contar siempre con la autorización previa del juez de control de garantías y referirse a la información que se acopia con fines legales, por instituciones o entidades públicas o privadas debidamente autorizadas para ello, por estar de por medio el derecho fundamental al hábeas data”.

la jurisprudencia constitucional, generando una desproporción que vulnera abiertamente los derechos a la intimidad y al hábeas data contemplados en el artículo 15 superior y en el régimen general de tratamiento de datos personales –Ley Estatutaria 1581 de 2012–.

331. Por eso, la Sala concluye que le cabe razón al accionante en el sentido de que, en relación con el supuesto de la norma acusada que autoriza el acceso de la Policía Nacional a circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada para acciones de identificación y judicialización, **el Legislador efectivamente incurrió en una omisión legislativa relativa, sin que medie justificación constitucional alguna** –se destaca–. Esta omisión se hace clara cuando se toma en cuenta la normatividad constitucional y legal vigente, tanto como la jurisprudencia que sobre la materia ha proferido la Corte Constitucional, de la que se dejó constancia en las consideraciones de la presente providencia.

332. Al respecto es de anotar cómo la Corporación ha destacado que, **únicamente, las autoridades especialmente capacitadas para el efecto y “no toda la Policía Nacional, ni todos los integrantes del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación”** están en condición de desempeñar funciones de policía judicial –se destaca–<sup>427</sup>.

333. Como quedó expuesto, estas funciones solo pueden ser desarrolladas por “quienes constituyan dentro de las entidades respectivas un cuerpo especial: el de “policía judicial”<sup>428</sup>. Adicionalmente ha especificado que, acorde con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 250 superior, le corresponde a la Fiscalía General de la Nación dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.

334. En este sentido puede concluirse que las facultades concedidas a la Policía Nacional para obrar como **Policía Judicial** –y en ese marco preciso adelantar acciones de identificación o judicialización–, se encuentran ajustadas al ordenamiento siempre que, según lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 250 superior, **obtengan autorización judicial previa cuando las acciones de investigación afecten derechos fundamentales, tales como los derechos a la intimidad y al hábeas data**<sup>429</sup> –se destaca–. En casos de **flagrancia** o de **acciones urgentes**, la intervención judicial puede ser posterior, como quedó dicho en las consideraciones de la presente sentencia –se destaca–.

335. Tal previsión fue omitida por el Legislador en la disposición acusada, pese a la severa injerencia que de lo allí consignado se puede derivar, tanto frente al derecho a la intimidad personal y familiar del titular, como respecto de su derecho fundamental al hábeas data a raíz de las medidas de identificación o judicialización conferidas a la Policía Nacional. Así, se omitió injustificadamente la necesaria autorización –previa o posterior–, de la

---

<sup>427</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-440 de 2016. MP. Alberto Rojas Ríos.

<sup>428</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-404 de 2003. MP. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>429</sup> “Las medidas que afectan derechos fundamentales requieren autorización previa del juez de control de garantías”. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-336 de 2007. MP. Jaime Córdoba Triviño.

autoridad judicial competente, única forma de preservar el núcleo esencial de estos derechos fundamentales y el manejo adecuado de datos personalísimos.

336. Como consecuencia de la configuración de esta omisión legislativa relativa, la Corte modulará el contenido de su sentencia y, en esa medida, incorporará a la disposición acusada los elementos que el legislador excluyó injustificadamente.

En tal virtud, el artículo 48 de la Ley 2197 “por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”, será declarado exequible y continuará en el ordenamiento jurídico bajo el siguiente condicionamiento: en el entendido de que los integrantes de la Policía Nacional que ejercen funciones de Policía Judicial, podrán 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, salvo en los actos urgentes, los casos de flagrancia y en otras actuaciones que no requieren autorización judicial previa para su realización. Esto, acorde con la normativa procesal penal y los principios que rigen la protección de datos personales.

## **11.Síntesis de la decisión**

337. Al fijar el alcance de la disposición acusada, la Sala indicó que esta facultó 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 atribución conferida a la mencionada autoridad fue absoluta, esto es, no se encuentra sujeta a condición o requerimiento alguno.

338. 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?

339. 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.

340. 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.

341. 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 facultó a la Policía Nacional y, de esta manera, encontró indispensable indagar sobre **la proporcionalidad de estas medidas**. En primer lugar, examinó si la atribución asignada por la norma a la Policía Nacional para acciones de “prevención” podía considerarse **proporcionada en sentido estricto**.

342. 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”.

343. En fin, la Corte consideró que la facultad 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.

344. 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”.

345. 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.**

346. 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 privada 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.**

347. 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.**

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

349. 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.**

350. 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.

351. Acto seguido, la Sala puntualizó que la atribución 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 podrá acceder a estos circuitos en el marco de una investigación de carácter penal, previa autorización de la autoridad judicial correspondiente, salvo en los actos urgentes, los casos de flagrancia y en otras actuaciones que no requieren autorización judicial previa para su realización. Esto, acorde con la normativa procesal penal y los principios que rigen la protección de datos personales.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución,

#### **RESUELVE:**

**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 los integrantes de la Policía Nacional que ejercen funciones de Policía Judicial, podrán 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, salvo en los actos urgentes, los casos de flagrancia y en otras actuaciones que no requieren autorización judicial previa para su realización. Esto, acorde con la normativa procesal penal y los principios que rigen la protección de datos personales.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO  
Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado  
*Con salvamento parcial de voto*

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO  
Magistrado (E)  
*Con aclaración de voto*

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General