



Bogotá, D.C., 28 JUL 2014

Señores  
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL  
E. S. D.

Ref.: Demanda de inconstitucionalidad contra un aparte del inciso segundo y contra el inciso tercero del artículo 54 de la Ley 1453 de 2011

Actor: CINDY LILIANA PAEZ MONTERO

Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Expediente D-10273

Concepto 5806

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda que, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40, numeral 6 y 242, numeral 1° de la Carta, presentó en ejercicio de su ciudadanía CINDY LILIANA PAEZ MONTERO contra un aparte del inciso segundo y contra el inciso tercero del artículo 54 de la Ley 1453 de 2011, cuyo texto se transcribe a continuación (subrayando lo demandado):

**“LEY 1453 DE 2011**

(24 de junio)

Diario Oficial No. 48.110 de 24 de junio de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

*Por medio de la cual se reforma el 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 CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO II.

[...]

**ARTÍCULO 54. VIGILANCIA Y SEGUIMIENTO DE PERSONAS.** *Vigilancia y seguimiento de personas. El artículo 239 de la Ley 906 de 2004 quedará así:*  
**Artículo 239.** *Vigilancia y seguimiento de personas Sin perjuicio de los procedimientos preventivos que adelanta la fuerza pública, en cumplimiento de su deber constitucional, 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 pudiere conducirlo a conseguir información útil para la investigación que se adelanta, podrá disponer que se someta a seguimiento pasivo, por tiempo determinado, por parte de la Policía Judicial. Si en el lapso de un (1) año no se obtuviere resultado alguno, se*

cancelará la orden de vigilancia, sin perjuicio de que vuelva a expedirse, si surgieren nuevos motivos.

En la ejecución de la vigilancia se empleará cualquier medio que la técnica aconseje. En consecuencia, se podrán tomar fotografías, filmar videos y, en general, realizar todas las actividades relacionadas que permitan recaudar información relevante a fin de identificar o individualizar los autores o partícipes, las personas que lo frecuentan, los lugares a donde asiste y aspectos similares, cuidando de no afectar la expectativa razonable de la intimidad del indiciado o imputado o de terceros.

En todo caso se surtirá la autorización del Juez de Control de Garantías para la determinación de su legalidad formal y material, dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes a la expedición de la orden por parte de la Fiscalía General. Vencido el término de la orden de vigilancia u obtenida la información útil para la investigación el fiscal comparecerá ante el Juez de Control de Garantías, para que realice la audiencia de revisión de legalidad sobre lo actuado.

**PARÁGRAFO.** La autoridad que recaude la información no podrá alterar ninguno de los medios técnicos anteriores, ni tampoco hacer interpretaciones de los mismos”.

## 1. Planteamiento de la demanda

La accionante demanda dos apartes del artículo 54 de la Ley 1453 de 2011. El primero se refiere a la posibilidad de que el fiscal disponga de la vigilancia y seguimiento de las personas, basándose en los “*motivos razonablemente fundados*”, lo que se acusa de desconocer el derecho a la intimidad de las personas, pues se considera que implica otorgarle mayor prevalencia a la consecución de evidencia y elementos materiales de prueba para el proceso penal que a este derecho fundamental, cuando, en criterio de la accionante, las únicas limitaciones que pueden hacerse a la intimidad son los derechos de los demás ciudadanos y el ordenamiento jurídico.

En cuanto a la expresión contenida que señala que “[e]n la ejecución de la vigilancia se empleará cualquier medio que la técnica aconseje. En consecuencia, se podrán tomar fotografías, filmar videos y, en general, realizar todas las actividades relacionadas que permitan recaudar

*información relevante a fin de identificar o individualizar los autores o partícipes, las personas que lo frecuentan, los lugares a donde asiste y aspectos similares, cuidando de no afectar la expectativa razonable de la intimidad del indiciado o imputado o de terceros”, la accionante solicita que se le declare inexecutable por cuanto considera que afecta el derecho de la intimidad.*

Lo anterior, pues advierte que la intimidad es un derecho fundamental cuya esfera de aplicación debe ser igual para todas personas, con independencia de su condición social, económica, política, religiosa, cultural y sexual, y por el hecho de que a una persona sea vigilada se le está vulnerando el derecho a la intimidad al no respetarse la autonomía individual, así como el bienestar al no garantizarse la protección de los espacios privados.

## **2. Problema jurídico**

De conformidad con la demanda arriba resumida, esta jefatura considera que en el presente proceso de constitucionalidad corresponde establecer:

(i) Si la valoración de “*los motivos razonablemente fundados*” que debe efectuar el fiscal para poder expedir la orden de vigilancia al indiciado o al imputado en una investigación penal, conforme lo estableció el legislador en el primer inciso del artículo 54 de la Ley 1453 de 2001, constituye una vulneración al derecho fundamental de la intimidad; y

(ii) Si el hecho de que en la ejecución de la vigilancia a una persona se le puedan tomar fotografías, filmar videos y demás actividades relacionadas que permitan a la policía judicial individualizar a los autores o partícipes, los lugares a donde asiste y las personas que frecuenta, implica una divulgación de información íntima, así como una intromisión en los

espacios privados del indiciado o inculpado, contrarias al derecho a la intimidad reconocida en el artículo 15 Superior.

### **3. Análisis constitucional**

El jefe del ministerio público considera que la disposición acusada es constitucional en cuanto faculta a los fiscales para que, previa "*motivación razonablemente fundada*", puedan solicitarle a la policía judicial la vigilancia y el seguimiento a un indiciado o imputado, con el fin de obtener información útil para la investigación penal que adelantan, lo que de ninguna manera vulnera el artículo 15 de la Constitución Política.

Para efectos de justificar esta posición, en primer lugar debe tenerse en cuenta que la norma constitucional invocada como vulnerada dispone que "*[t]odas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar*" (artículo 15 Superior), norma que, como se ha explicado en la jurisprudencia constitucional (cfr. Sentencia C-913 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla), parte de reconocer el derecho a la intimidad como la posibilidad que tiene una persona de preservar del conocimiento público determinados actos o situaciones de su vida personal, con excepción de aquellos respecto a los que ella voluntariamente renuncia a mantener en reserva o de aquellos que pueden ser conocidos por las autoridades competentes de conformidad con las exigencias previstas en la Constitución y en la ley.

En este sentido, se constata que la disposición acusada supone una limitación al derecho de la intimidad a través de una orden emitida por una autoridad competente, como es el fiscal, a quien se le exige previamente haber efectuado una valoración razonable que le ha llevado a solicitar la vigilancia y el seguimiento pasivo a un indiciado o inculpado por un tiempo determinado, en tanto que considera que ello que puede

conducirlo a conseguir información útil para la investigación penal, conforme corresponde a la administración de la justicia.

Además, debe destacarse que la misma norma acusada, en su inciso 3°, establece que la orden emitida por el fiscal para la vigilancia y seguimiento de una persona deber ser autorizada por el juez de control de garantías a más tardar dentro de las 36 horas siguientes a la expedición de la orden, por lo que será este funcionario judicial quien determinará la legitimidad de la medida pretendida, así como quien posteriormente, una vez terminada la vigilancia, deberá verificar la legalidad de lo actuado. En efecto, dice expresamente el inciso tercero de la norma demandada:

*“En todo caso se surtirá la autorización del Juez de Control de Garantías para la determinación de su legalidad formal y material, dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes a la expedición de la orden por parte de la Fiscalía General. Vencido el término de la orden de vigilancia u obtenida la información útil para la investigación el fiscal comparecerá ante el Juez de Control de Garantías, para que realice la audiencia de revisión de legalidad sobre lo actuado”.*

En resumen, de conformidad con la norma citada es el propio juez de control de garantías quien avala o no el trámite de las actuaciones de vigilancia que realiza el fiscal previa valoración fundamentada, lo que equivale a determinar su legalidad.

Por razón de lo anterior, y contrario a lo afirmado en la demanda, esta vista fiscal considera que la expresión *“motivos razonablemente fundados”*, permite al fiscal que adelanta una investigación realizar una valoración que puede dar lugar a que se emita o no una orden para la vigilancia de un sujeto en particular, es decir, este aparte acusado facilita la protección para los intereses de la sociedad en lo que atañe a la investigación de los delitos, que de ninguna manera compromete el derecho a la intimidad del inculcado ni de los acusados es constitucional, menos aun cuando se tiene

la garantía que la actuación, desde que inicia, es revisada y avalada por el juez de control de garantías.

En el mismo sentido se concluyó en la sentencia C-336 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) cuando la Corte se pronunció sobre la facultad que tiene la fiscalía para adelantar una búsqueda selectiva en las bases de datos que contienen información confidencial del indiciado o imputado y que no son de acceso público, en la que precisó expresamente:

*“El interés de la sociedad en que se investiguen las conductas delictivas y se sancione a sus responsables, en procura de preservar la vigencia de un orden justo, es también un bien protegido por la Constitución. El acopio de información en relación con las personas puede ser eventualmente un medio necesario para la satisfacción de ese interés constitucionalmente protegido. Sin embargo, su recaudo debe realizarse con escrupuloso acatamiento de las cautelas 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”.*

De igual forma, en la citada sentencia la Corte Constitucional señaló que para legitimar dicha actuación, y en particular cualquier medida que impliquen la injerencia en el derecho a la intimidad, era necesario la autorización judicial previa. Al respecto dijo la Corte:

*“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”.*

Por lo tanto, el jefe del ministerio público considera que el derecho a la intimidad puede ser limitado en la investigación penal en aras de preservar ciertos valores constitucionales que ostentan la misma importancia que el derecho a la intimidad, y advierte que en caso contrario, esto es, si se procediera como lo pretende el accionante y, por lo tanto, se declarare inexecutable la expresión acusada, el resultado sería uno completamente

contrario al que parece pretender el accionante, pues entonces el fiscal podría, sin motivo suficiente, expedir una orden para la vigilancia de una persona cuando a bien lo tuviera, sin que fuese necesario verificar que dicha actuación procesal fuese necesaria, adecuada y proporcionada.

En consecuencia, esta jefatura solicitará a la Corte declarar exequible la expresión "*motivos razonablemente fundados*" contenida en el inciso segundo del artículo 54 de la Ley 1453 de 2011.

Finalmente, en cuanto al desarrollo de la vigilancia de las personas, en tanto la disposición demandada señala que en la ejecución del seguimiento que realiza la policía judicial pueden tomar fotografías, filmar videos y otras actividades que permitan identificar los autores o partícipes, las personas que frecuentan, incluso los lugares donde asisten, aspectos de que trata el inciso 2° de la norma acusada, para esta vista fiscal es claro que ello en nada transgrede el ordenamiento superior, pues la información útil que se obtiene por parte de la policía judicial será entregada al fiscal que ordenó la diligencia y que adelanta la investigación penal y, quien además deberá presentar lo recaudado en la audiencia de control de legalidad.

En este sentido, para esta jefatura es igualmente claro que las actuaciones de vigilancia y seguimiento descritas en la norma demandada son las actividades propias que corresponde adelantar dentro de la investigación de conductas delictivas por parte de la policía judicial, que es la autoridad que recauda la información y que no puede alterar ninguno de los elementos de prueba recaudados, ni hacer interpretaciones o, mucho menos, divulgarlos a terceros, como equivocadamente parece suponerlo el actor.

Además, las actividades descritas en el aparte demandado tienen, como rasgo común, que se realizan sobre actos externos y públicos de las

personas objeto del seguimiento o vigilancia, y no sobre actividades propiamente privadas o íntimas de la misma. Y es más, con el mero seguimiento o vigilancia en todo caso no se podrían obtener elementos materiales de prueba que permitan directamente inculpar a las personas, sino tan sólo aportar información relevante a la Fiscalía sobre cómo o hacia a dónde dirigir su investigación o construir su teoría del caso, en tanto que le permitirán establecer cuándo y sobre quién solicitar autorización para hacer interceptaciones, allanamientos, entre otras, actividades que sí afectan la intimidad de las personas y para las que, por ende, sí se exige un control de legalidad judicial previo.

Así, con las actividades previstas se protegen los derechos fundamentales, incluyendo el mismo derecho a la intimidad del indiciado o del imputado, en tanto que los elementos materiales probatorios que se obtengan pertenecerán a la investigación de carácter penal a cargo de un funcionario de la Fiscalía y a nadie más (se trata de información reservada), lo que significa que de ninguna manera podrán circular libremente o se divulgaran a terceros, pues la norma debe ser leída e interpretada dentro de su marco normativo específico.

Y en todo caso, se reitera, la norma demandada establece que una vez vencido el término de la orden de vigilancia y obtenida la información para la investigación, el fiscal deberá comparecer ante el juez de control de garantías para que éste realice la audiencia de control de legalidad sobre todo lo actuado, lo que implica que no podrá permitirse ninguna vulneración del derecho a la intimidad y privacidad del indiciado o del inculpado.

Así las cosas, el jefe del ministerio público estima que las disposiciones acusadas se ajustan al ordenamiento constitucional por cuanto lo que se evidencia es que el ejercicio de la función que desarrolla el fiscal dentro de la investigación penal respecto de la orden de vigilancia y seguimiento a

una persona, corresponde a la actividad ordinaria del órgano de investigación como es la de investigar, recaudar y asegurar los elementos materiales de prueba que le sirven de soporte para el ejercicio de su función acusadora, siendo sometido su actuación al control previo de legalidad a través de un Juez de Control de Garantías, y por lo tanto, no llega a comprometer el derecho a la intimidad de los individuos.

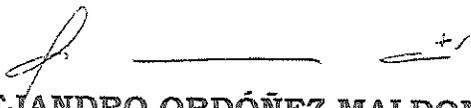
#### 4. Conclusión

En razón de lo expuesto, el Jefe del Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional:

4.1. Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*motivos razonablemente fundados*", contenida en el inciso segundo del artículo 54 de la Ley 1453 de 2011, por el cargo aquí analizado; y

4.2. Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "[e]n la ejecución de la vigilancia se empleará cualquier medio que la técnica aconseje. En consecuencia, se podrán tomar fotografías, filmar videos y, en general, realizar todas las actividades relacionadas que permitan recaudar información relevante a fin de identificar o individualizar los autores o partícipes, las personas que lo frecuentan, los lugares a donde asiste y aspectos similares, cuidando de no afectar la expectativa razonable de la intimidad del indiciado o imputado o de terceros", contenido en el inciso tercero del artículo 54 de la Ley 1453 de 2011, por las razones anotadas.

De los señores Magistrados,



**ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO**  
Procurador General de la Nación

ABG/Nroa