



**Honorables Magistradas y Magistrados**  
**CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**  
Magistrada Ponente: **CRISTINA PARDO SCHLESINGER**  
Palacio de Justicia, Calle 12 N.º 7-65, Bogotá D.C.  
secretaria3@cor-teconstitucional.gov.co  
La Ciudad

**Demandante: JUAN MANUEL LÓPEZ MOLINA.**

**Referencia:** Expediente **D-14799**. Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 48 (parcial) 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”.

**Asunto:** Intervención ciudadana según Decreto 2067 de 1991 art. 7, incs. 2º.

Los suscritos ciudadanos(a) **JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN**, director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre; **DAVID ANDRÉS MURILLO CRUZ**, docente investigador de la Facultad de Derecho, **miembro del Observatorio**; y **MARY LUZ TOBÓN TOBÓN**, docente investigadora de la Facultad de Derecho, miembro del Observatorio; actuando dentro del término ordenado en el Auto del 06 de junio de 2022 y a la fijación en lista que hizo la Secretaría General de la Corte Constitucional, también, conforme al núm. 1, del art. 242 de la Constitución Política y el art. 7 del D.2067/91; presentamos la siguiente intervención ciudadana respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

## **1. NORMAS DEMANDADAS**

**LEY 2197 DE 2022**

**(Enero 25)**

**“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'**

**Capítulo I**

**Modificaciones y adiciones a la Ley 1801 de 2016**

**ARTÍCULO 48.** Adiciónese el Artículo 237B a la Ley 1801 de 2016. Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual quedara así:

**ARTÍCULO 237B.** Acceso a circuitos de vigilancia y seguridad privada. La policía nacional podrá acceder a los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada, para acciones de prevención, identificación o judicialización.

## **2. CARGOS DE CONSTITUCIONALIDAD**



Con respecto al primer y único cargo, el actor le solicita a la Honorable Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** por **OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA** del art. 48 de la Ley 2197 de 2022 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 orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Según el actor esta norma vulnera los principios y derechos consagrados en el art. 15 de la Constitución Política de Colombia, el art. 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el art. 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el art. 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en los artículos 4°, 5° y 6° de la Ley Estatutaria 1581 de 2012.

Esta norma no establece 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 información privada. El acceso a circuitos de vigilancia y seguridad privada otorgado a la Policía Nacional para que, alegando acciones de prevención, identificación o judicialización, acceda a información contenida en circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada es inconstitucional por ser una facultad desmedida y exenta de control. En este sentido, el Congreso no incluyó un ingrediente normativo que resultaba fundamental por mandato expreso de la Constitución Política y el derecho convencional: el control o autorización previa al acceso a la información. En tal sentido, el actor solicitó que se declare la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de la norma demandada, “en el entendido de que para acceder a dicha información privada en espacios privados como en semi-públicos y semi-privados, la Policía Nacional requerirá de la autorización previa por parte de quien tenga la legitimidad para otorgarla o por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones.

### **3. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD LIBRE**

#### **A. Primer y único cargo**

Este Observatorio está de acuerdo con el demandante al solicitarle a la Honorable Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del art. 48 de la Ley 2197 de 2022 por existir una **OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA**. El acceso a circuitos de vigilancia y seguridad privada otorgado a la Policía Nacional afecta directamente el art. 15 de la Carta Política de Colombia, el art. 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el art. 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el art. 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Esto porque tal como se desprende del texto legal de la norma, esta adiciona un art. 237B a la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual señala que la Policía Nacional podrá acceder a los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada, para acciones de prevención, identificación y judicialización. Lo anterior, sin tener en cuenta que la información que estos sistemas de video vigilancia y seguridad privada registran, sólo puede ser obtenida con la autorización previa por parte de quien tenga la legitimidad para otorgarla.



Por lo anterior, es necesario realizar una diferenciación de los distintos tipos de información porque según sea el tipo de ésta, de conformidad con los instrumentos nacionales y convencionales de los derechos humanos, el tratamiento y la posibilidad de tener acceso a la misma exige un tratamiento y una autorización previa distinta, dependiendo de si la información es privada, semi-privada o semi-pública, tal como afirma el actor en su demanda.

En tal sentido, en nuestros argumentos se analizarán los siguientes temas: qué es un circuito de seguridad cerrado, el derecho a la información, los distintos tipos de información y la autoridad que deberá emitir la autorización previa para poder tener acceso a la misma, la vulneración de los derechos fundamentales a la intimidad, información, habeas data y debido proceso, entendida como autonomía y dignidad humana.

## **B. Circuito de vigilancia y seguridad privada cerrado**

En Colombia, la utilización de medios tecnológicos como una modalidad del servicio que prestan las empresas de vigilancia se encuentra regulada y autorizada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Esta Superintendencia fue creada mediante el Decreto ley 356 de 1994 y se ha venido modificando por diferentes Decretos. El Decreto ley se refiere en su capítulo II a los equipos para la vigilancia y seguridad privada<sup>1</sup>. Para entender mejor el desarrollo de la temática relacionada con el uso de las grabaciones obtenidas por los CCTV de las empresas de Vigilancia Privada es necesario conocer la definición y composición de un Circuito Cerrado de Televisión.

## **C. Concepto de circuito cerrado de televisión o “CCTV2”**

El CCTV2 es una tecnología muy útil para vigilancia por video mediante circuitos enlazados<sup>3</sup>. A diferencia de los circuitos televisivos, los circuitos cerrados tienen acceso limitado<sup>4</sup>. La Corte Constitucional ha definido el circuito cerrado de televisión o Closed Circuit Television –CCTV– como:

“[...] un conjunto de componentes directamente entrelazados, que crean un circuito de imágenes y, se les denomina circuito cerrado porque a diferencia de la televisión tradicional, este solo permite un acceso limitado y restringido del contenido de las imágenes a algunos usuarios. En efecto, el CCTV puede estar compuesto de una o varias cámaras de vigilancia conectadas a uno o más monitores o televisores, los cuales reproducen imágenes capturadas; estas imágenes pueden ser, simultáneamente, almacenadas en medios analógicos o digitales, según lo requiera el usuario”<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Valencia Ospina, Giner Andrés, et al. Importancia y aspectos legales que enmarcan el manejo de videos obtenidos por las empresas de vigilancia y seguridad privada, por medio de los circuitos cerrados de televisión.

<sup>2</sup> Siglas en inglés de close circuit television

<sup>3</sup> Wikipedia. “Circuito cerrado de televisión”. Tomado de: [https://es.wikipedia.org/wiki/Circuito\\_cerrado\\_de\\_televisi%C3%B3n#:~:text=El%20Circuito%20Cerrado%20de%20Televisi%C3%B3n,todos%20sus%20componentes%20est%C3%A1n%20enlazados](https://es.wikipedia.org/wiki/Circuito_cerrado_de_televisi%C3%B3n#:~:text=El%20Circuito%20Cerrado%20de%20Televisi%C3%B3n,todos%20sus%20componentes%20est%C3%A1n%20enlazados).

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia T 114 del 3 de abril de 2018. Magistrado Ponente. Carlos Bernal Pulido.



No obstante, los CCTV requieren del manejo de personas, las cuales deben estar debidamente capacitadas y acreditadas ante la Superintendencia de Vigilancia como Operadores de Medios Tecnológicos, y las empresas de Vigilancia que instalan los equipos deben estar autorizadas para prestar servicio con Medios Tecnológicos. Esto es fundamental porque por el sólo hecho de tener licencia para la prestación de servicios de vigilancia con o sin armas, no implica que también puedan utilizar estos equipos de vigilancia ya que son actividades totalmente diferentes. Es aquí donde empieza la discusión sobre la legalidad y el procedimiento que debe utilizarse para incorporar las grabaciones de los CCTV como material probatorio dentro de una investigación, así como de quienes tienen derecho a obtenerlas y bajo qué requisitos, ya que es muy común que cualquier persona eleve un derecho de petición o una solicitud escrita a las empresas de vigilancia, solicitando copia de grabaciones de una o varias cámaras con el fin de utilizarlas dentro de procesos penales, administrativos, contravencionales o de convivencia; especialmente en conjuntos y edificios residenciales.

#### **D. Derecho de información**

##### **i) Contenido del derecho a la información**

Una de las modalidades del derecho de petición es el de petición de información. La satisfacción de ese derecho implica una relación inescindible con el acceso a la información como una garantía constitucional específica. De allí que, para resolver el problema planteado por el actor en la demanda, resulta necesario tener claridad acerca del contenido y alcance del acceso a la información, como un derecho fundamental.

En primer lugar, debe señalarse que la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>6</sup> garantiza el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho está comprendido “por la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea de manera oral, escrita o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento”<sup>7</sup> a elección de la persona interesada.

Asimismo, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su art. 2, contempló que “todas las personas contarán con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio sin discriminación por motivo de raza, color, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole”<sup>8</sup>.

Aunado a ello, el art. 3° del mencionado instrumento internacional, señala que:

---

<sup>6</sup> Aprobada por el Congreso de Colombia a través de la Ley 16 de 1972.

<sup>7</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Asamblea General, resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Artículo 19.

<sup>8</sup> Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, probada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108° período ordinario de sesiones en octubre del año 2000.



“[...] toda persona tiene derecho al acceso a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla” y, por su parte, el principio 4 indicó que “el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos y, constituye deber del aparato estatal garantizar el ejercicio de este derecho. **Dicho principio solo admite limitaciones excepcionales que deben estar previstas por la ley para el caso en que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas**”<sup>9</sup> [negritas nuestras].

Finalmente, el art. 5 de la citada declaración establece que:

“La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, **debe estar prohibida por la ley**. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”<sup>10</sup> [negritas nuestras].

Conforme a estos principios convencionales, en el ordenamiento jurídico interno colombiano, el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental. En efecto, el art. 15<sup>11</sup> de la Constitución Política prescribe que todas las personas tienen derecho a conocer las informaciones que se hayan recogido en bancos de datos y archivos de entidades públicas y privadas. A su turno, el art. 20<sup>12</sup> Superior consagró la garantía de toda persona a la libertad de informar y recibir información veraz e imparcial. Además, el art. 74<sup>13</sup> Fundamental dispuso que todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley.

Para la Corte Constitucional el derecho a la información no es solamente el derecho a informar, sino también el derecho a estar informado. Ahora bien, mediante Sentencia T-578 de 1993, la Corte Constitucional distinguió tres manifestaciones del derecho fundamental a la información así:

---

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Artículo 15 de la Constitución Política: “*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 privadas son inviolables. Solo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley. (...)*”.

<sup>12</sup> Artículo 20 de la Constitución Política: “*Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. // Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura*”.

<sup>13</sup> Artículo 74 de la Constitución Política: “*Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. // El secreto profesional es inviolable*”.



“*i*) un deber, tanto del Estado como de los particulares, de emitir una respuesta frente a la solicitud de información requerida; *ii*) un derecho de toda persona a recibir información y *iii*) un derecho de los profesionales de construir la información con libertad y responsabilidad social. Igualmente, esta Corte enfatizó que la libertad de información es un derecho fundamental cuyo ejercicio goza de protección jurídica y, a su vez involucra obligaciones y responsabilidades, por cuanto, es un derecho-deber, esto es, un derecho no absoluto que supone una carga que condiciona su realización”<sup>14</sup>.

## ii) Clasificación de la información

En la Sentencia T-729 de 2002<sup>15</sup>, la Corte Constitucional expuso que la información se puede catalogar: a) en razón a la protección de derechos como la intimidad, el buen nombre y el habeas data, entre otros, como: **información personal o impersonal**; y b) en función de su publicidad y la posibilidad legal de obtener acceso a la misma, la información puede ser: **pública o de dominio público, semiprivada, privada, reservada o secreta**. Con respecto a esta última clasificación en la Sentencia C-602 de 2016<sup>16</sup> la Corte realizó una diferenciación de estos tipos de información, de la siguiente forma:

- “*i*) **Pública o de dominio público**, la cual puede ser obtenida y ofrecida sin reserva alguna y sin importar si la misma sea información general, privada o personal;
- ii*) **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;
- iii*) **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.
- iv*) **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*”<sup>17</sup>.

Atendiendo la clasificación elaborada por la jurisprudencia constitucional, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional analizará los aspectos más esenciales de la información pública y la información privada, con el propósito de solicitarle a la Corte

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-578 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-729 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-602 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-602 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.



Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de la norma legal demandada. Esto porque el art. 48 de la Ley 2197 de 2022 vulnera por **OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA** los instrumentos convencionales y nacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en los artículos 1, 15, 23, 29, de la Carta Política, el art. 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el art. 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el art. 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.

### iii) **Acceso a la información pública**

Con la expedición de la Ley 1712 de 2014 se promulgó la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. En dicha normatividad se catalogó como fundamental el derecho de acceso a la información pública y, adicionalmente, su art. 2º, definió la información pública “como aquella que está en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado, la cual no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal”<sup>18</sup>.

La Corte Constitucional también fijó reglas en cuanto a los **sujetos obligados** a entregar la información pública. La Corte Constitucional estableció que el derecho fundamental de acceso a la información genera obligaciones:

“para **las autoridades públicas** de todas las ramas del Poder Público, las pertenecientes a los niveles central y descentralizado y la de los órganos autónomos y de control, de todos los niveles de gobierno. Este derecho también vincula a aquellas **personas naturales y jurídicas que cumplen funciones públicas o presten servicios públicos**. La obligación consiste en suministrar la información exclusivamente relacionada con el desempeño de la función pública o con la prestación del servicio público”<sup>19</sup>.

La Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, en su art. 5<sup>20</sup>, señaló las personas que se encuentran obligadas a hacer entrega de la información, así:

- “a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital.
- b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control;

---

<sup>18</sup> Artículo 2 de la Ley 1712 de 2014: “Principio de máxima publicidad para titular universal. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley”.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-114 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.

<sup>20</sup> Disposición normativa corregida por el artículo 1º del Decreto 1494 de 2015.



- c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público;
- d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función.
- e) Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos;
- f) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.”

En cuanto a las personas naturales o jurídicas de carácter privado, Ley Estatutaria de protección de información establece que aún si las personas son usuarios de información pública estos no serán sujetos obligados a entregar información<sup>21</sup>. Sin embargo, la Ley 1755 de 2015<sup>22</sup> sí reguló el derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas. El legislador estatutario le impuso un deber a los privados para que estos respondan las solicitudes presentadas con el propósito de garantizar sus derechos fundamentales. Así, ya que el derecho de acceso a la información es una modalidad del derecho de petición<sup>23</sup>, por tal motivo, las personas jurídicas de derecho privado sí tienen que suministrar información.

En la Sentencia C-274 de 2013<sup>24</sup>, la Corte Constitucional examinó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y, respecto de los elementos de este derecho fundamental, adujo que:

“*i*) el titular del derecho es universal al señalar que “*toda persona*” puede conocer la información pública; *ii*) el objeto sobre el cual recae la posibilidad de acceso a información en posesión o control de un sujeto obligado no sólo es la información misma, sino también su existencia; *iii*) el derecho sólo puede ser restringible excepcionalmente por expreso mandato constitucional o legal”<sup>25</sup>.

En lo que tiene que ver con la **restricción al acceso a la información pública**, la Corte Constitucional en la referida sentencia estableció unas reglas para considerar legítima una restricción del derecho de acceso a la información pública<sup>26</sup>:

#### I. La restricción está autorizada por la ley o la Constitución Política;

<sup>21</sup> Parágrafo del artículo 5 de la Ley 1712 de 2014.

<sup>22</sup> Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-691 de 2010. De la mencionada providencia se destaca el siguiente aparte: “*Este derecho guarda estrecha relación con el derecho de petición, el cual a su vez puede ser un mecanismo para acceder a información de carácter público. En efecto, cabe recordar que las solicitudes dirigidas a las autoridades públicas pueden versar precisamente sobre documentos públicos o sobre información pública, razón por la cual en ocasiones el objeto protegido por ambos derechos parece confundirse, aunque en todo caso es susceptible de ser diferenciado*” (Se destaca).

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-274 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-274 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-491 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño.





- II. No debe implicar una actuación arbitraria o desproporcionada de los servidores públicos;
- III. El servidor público que decide ampararse en la reserva para no suministrar una información, debe motivar por escrito su decisión y fundarla en la norma legal o constitucional que lo autoriza;
- IV. La ley establece un límite temporal a la reserva;
- V. Existen sistemas adecuados de custodia de la información;
- VI. Existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas;
- VII. La reserva opera respecto del contenido de un documento público, pero no respecto de su existencia;
- VIII. La reserva obliga a los servidores públicos comprometidos, pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla;
- IX. La reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad;
- X. Existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información.

#### iv) **Acceso a la información privada**

La jurisprudencia de la Corte Constitucional define la información privada como aquella que “se encuentra en el ámbito propio del sujeto a quien le incumbe y, por ende, sólo puede accederse a esta por orden de autoridad judicial en el ejercicio de sus funciones”<sup>27</sup>. La información personal comprende la relacionada con los libros de los comerciantes, los documentos privados, las historias clínicas, la información extraída a partir de la inspección del domicilio o luego de la práctica de pruebas en procesos penales sujetas a reserva<sup>28</sup>. De igual forma, tiene naturaleza de información privada “la información genética que reposa en bancos de sangre, esperma, laboratorios, consultorios médicos u odontológicos o similares”<sup>29</sup>.

#### **E. Derecho al Habeas Data**

Visto de esta manera, se encuentra que las solicitudes escritas de videgrabaciones realizadas por autoridades Judiciales o de Policía, se deben atender y acatar, puesto que las empresas de Vigilancia y Seguridad Privada conforme a lo establecido en el Decreto Ley 3222 de 2002 mediante el cual se crean la Redes de Apoyo y Solidaridad Ciudadana, en su art. 5 “Entrega de Información”, párrafo 1 establece: “en todo caso, cuando la información obtenida se refiera a hechos punibles y se posean pruebas sobre su planeación o ejecución, deberán ponerse a disposición de la autoridad competente, en forma inmediata, con fines de investigación”<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-114 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1011 de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-602 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>30</sup> Decreto-ley 3222 de 2002, Diario Oficial, 2002.



Por su parte la Ley 906 de 2004 en su art. 275 consagra que se entiende por elementos materiales probatorios y evidencia física entre otros "...f) los elementos materiales obtenidos mediante grabación, filmación, fotografía, video o cualquier otro medio avanzado, utilizados como cámara de vigilancia, en recinto cerrado o en espacio público"<sup>31</sup>.

En Colombia el soporte legal para tratamiento de datos se encuentra contemplado en la Constitución Política de 1991, artículo 15. Donde por primera vez se reconoce el Habeas Data como un derecho fundamental. Este artículo tomó mayor relevancia cuando fue regulado el derecho de Habeas Data mediante la ley 1541 de 2012, la cual tiene como fin proteger los registros de datos personales almacenados en cualquier base de datos donde éstos se puedan recolectar u almacenar, así como el uso o tratamiento que pueda darse a dicha información, tanto en el sector privado como público. Posterior a esto se emiten dos decretos reglamentarios en el mismo sentido, que corresponden al Decreto 1377 de 2013 y Decreto 886 de 2014.

Al hablar de videograbaciones, se debe tener en cuenta que éstas pueden contener información de movimientos de personas tanto al ingreso y salida de unidades residenciales, empresas, parques, instituciones del Estado, vías peatonales, vías vehiculares, centros comerciales y en general de cualquier espacio que este siendo vigilado mediante este mecanismo digital, algo que se ha vuelto una tendencia mundial para brindar seguridad a un área o lugar específico.

Por esta razón no siempre se puede contar con la aprobación de todas las personas cuyos movimientos quedan registrados en los videos, es aquí donde su utilización puede transgredir o afectar el derecho de Habeas Data. Tal como lo manifiesta la Corte Constitucional mediante sentencia T-233 de 2007 en relación con el derecho de la intimidad y su vulneración cuando se publican grabaciones de imágenes o voz, sin autorización del titular. No obstante, al revisar el Decreto 1377 de 2013 en su art. 3, se encuentra la definición de dos términos muy importantes para enmarcar el tratamiento que deba darse a las videograbaciones contenidas en equipos tecnológicos, uno corresponde al Dato Publico, y el otro a los datos sensibles. Sobre el dato público en su art. 3 numeral 2 expresa que:

“Es el dato que no sea semiprivado, privado o sensible. Son considerados datos públicos, entre otros, los datos relativos al estado civil de las personas, a su profesión u oficio ya su calidad de comerciante o de servidor público. Por su naturaleza, los datos públicos pueden estar contenidos, entre otros, en registros públicos, documentos públicos, gacetas y boletines oficiales y sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas que no estén sometidas a reserva”<sup>32</sup>.

Por otra parte, hace referencia a los **Datos Sensibles** definiéndolos en su art. 3 numeral 3 así:

---

<sup>31</sup> Ley 906 de 2004, Diario Oficial 2004.

<sup>32</sup> Decreto 1377 de 2013, artículo 3, numeral 2. Diario Oficial, 2013.



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>33</sup>.

Efectivamente, la Ley Estatutaria 1581 de 2012, delimitó el concepto de **datos sensibles**:

“[...] como aquellos que afectan la intimidad del titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como los que revelen el origen racial o étnico, orientación política, convicciones religiosas o filosóficas, pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales de derechos humanos o que promuevan intereses de cualquier partido político o 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>34</sup>.

Siendo consecuentes con la definición de datos sensibles, allí debe enmarcarse el uso y tratamiento que debe darse a la información obtenida por medio de cámaras de video vigilancia. Es aquí donde se debe hacer una remisión a la **Ley 1581 de 2012 artículo 6** que prohíbe el tratamiento de los datos sensibles, **señalando unas excepciones a saber**:

“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”<sup>35</sup>.

Ahora bien, es necesario resaltar que, en lo atinente a los datos personales de niños, niñas y adolescentes, la Ley 1581 proscribió el tratamiento de dicha información, **salvo aquellos**

---

<sup>33</sup> Decreto 1377 de 2013, artículo 3, numeral 3. Diario Oficial, 2013.

<sup>34</sup> Ley 1581 de 2012, art. 5. Diario Oficial, 2012.

<sup>35</sup> Ley 1581 de 2012, art. 6. Diario Oficial, 2012.



**datos que sean de naturaleza pública**, tal como lo consagra expresamente el art. 7 de la mencionada ley.

“En el Tratamiento se asegurará el respeto a los derechos prevalentes de los niños, niñas y adolescentes. // **Queda proscrito el Tratamiento de datos personales de niños, niñas y adolescentes, salvo aquellos datos que sean de naturaleza pública.** // Es tarea del Estado y las entidades educativas de todo tipo proveer información y capacitar a los representantes legales y tutores sobre los eventuales riesgos a los que se enfrentan los niños, niñas y adolescentes respecto del Tratamiento indebido de sus datos personales, y proveer de conocimiento acerca del uso responsable y seguro por parte de niños, niñas y adolescentes de sus datos personales, su derecho a la privacidad y protección de su información personal y la de los demás. El Gobierno Nacional reglamentará la materia, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley” [negritas nuestras]<sup>36</sup>.

Analizando en contexto la normatividad antes expuesta en conjunto con el art. 13 de la Ley 1581 de 2012, puede decirse que la información sensible contenida en videograbaciones se puede entregar “a) a los titulares, causahabientes o sus representantes legales; b) a las entidades públicas o administrativas en ejercicio de funciones legales o por orden judicial; c) a los terceros autorizados por el titular o la ley”<sup>37</sup>. Es decir, que aquella información contenida en videograbaciones que no cuenta con la autorización del titular, puede ser entregada con orden de autoridad judicial, de acuerdo a lo contemplado en el art. 200 de la Ley 906, modificado por el art. 49 de la Ley 1142 de 2007, donde la Fiscalía General de la Nación recibe la competencia para indagar e investigar aquellos hechos que puedan tipificarse como delitos y que se conozcan por medio de querellas, denuncios, por oficio o cualquier otro medio legal.

No obstante, para el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional **las reglas establecidas para el acceso a la información y a los documentos públicos no son aplicables en el caso de los documentos e informaciones privadas**, pues como lo ha señalado la Corte, las relaciones entre particulares se desarrollan bajo el postulado de la libertad y la autonomía de la voluntad privada y, por tanto, no deben existir desequilibrios ni cargas adicionales para los ciudadanos<sup>38</sup>, en tal sentido, se solicita a la Honorable Corte Constitucional declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del art. 48 de la Ley 2197 de 2022, por la OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA** del art. 15 de la Carta Política, el art. 12 de la Declaración Universal de los 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 legales analizadas.

No obstante, a diferencia del actor se propone que tal como ocurre con la prohibición que establece el art. 7 de la Ley 1581 de 2012, con respecto al tratamiento de los datos personales

<sup>36</sup> Ley 1581 de 2012, art. 7. Diario Oficial, 2012.

<sup>37</sup> Ley 1581 de 2012, art. 13. Diario Oficial, 2012.

<sup>38</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-487 de 2017.



de los niños, niñas y adolescentes, en los cuales quedó proscrito el tratamiento de la información privada, semi-privada y semipública, siendo posible sólo 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, semi-privada, o semi-pública sin el consentimiento del titular de la misma.**

Por lo anterior, es necesario realizar una diferenciación de los distintos tipos de información porque según sea el tipo de información, de conformidad con los instrumentos nacionales y convencionales sobre derechos humanos, la posibilidad de tener acceso a la misma exige un tratamiento y una autorización previa distinta, dependiendo de si la información es privada, semi-privada o semi-pública, tal como afirma el actor en su demanda. En tal sentido, si la información es privada, semi-privada y semi-pública siempre se necesitará del consentimiento del titular y de orden emitida por una autoridad judicial para acceder a la misma. Y si la información es pública, la autoridad judicial podrá emitir la orden para acceder a dicha información, aún sin el consentimiento del particular para **acciones de prevención, identificación o judicialización.**

Pues bien, a fin de determinar la naturaleza de la información captada por los circuitos cerrados de televisión, resulta importante tener en cuenta el lugar de instalación de las cámaras de vigilancia, esto es, si están dispuestas en: *i)* lugares privados como, por ejemplo, en una residencia, *ii)* establecimientos privados abiertos al público o, *iii)* establecimientos y/o instituciones públicas<sup>39</sup>.

Respecto de la anterior distinción, la información captada por las cámaras de seguridad instaladas en el domicilio personales y en establecimientos privados abiertos al público es privada. Esto porque las cámaras instaladas registran información de las personas que frecuentan este tipo de lugares. Debido a la frecuencia de la grabación y lo importante que es el sitio para las personas los videos son reservados. Por el contrario, los dispositivos de seguridad instalados en establecimientos y/o instituciones públicas no tienen carácter reservado:

“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”<sup>40</sup>.

Al respecto, ha señalado recientemente la Corte Constitucional que:

---

<sup>39</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-114 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.

<sup>40</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-114 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.



“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 habeas data está asociada al cumplimiento de estos últimos”<sup>41</sup>.

La necesidad de limitar el acceso a la información según su clasificación privada, semiprivada y semipública que se capte por videograbaciones a la autorización emitida por orden judicial, se da con el objeto de evitar el control social y el riesgo de quebrantar los pilares fundamentales del Estado social de derecho. Entregarles a las autoridades administrativas la posibilidad de otorgar la autorización de tener 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. Este tipo de permisiones normativas dan lugar a una sociedad en la que, por ejemplo, quienes pretenden defender un derecho como la protesta, pueden 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.

Sobre la sociedad panóptica 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. En tal sentido, otorgar la posibilidad de que las autoridades administrativas puedan autorizar el acceso a los datos sensibles de las personas que se encuentran en los circuitos cerrados de seguridad y vigilancia en espacios privados, semi-privados, y semi-públicos es 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. En palabras textuales de Dans:

“Cada día más, nos aproximamos a una sociedad panóptica. Circulamos por carreteras en las que en cualquier momento podemos estar siendo vigilados: puede dispararse un flash, y automáticamente ponerte en la situación de discutir en completa desigualdad de condiciones el hecho de que circulases a una velocidad o no. Paseamos por calles trufadas de cámaras tras las que, en cualquier momento, puede haber un ojo detrás... o no haberlo. Navegamos por redes en las que sabemos que determinados actores tienen la potestad de acudir a nuestros proveedores de servicio y a los sitios web que visitamos para exigir información de todos nuestros actos, supuestamente privados<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-139 de 2021. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

<sup>42</sup> Dans, Enrique. Una sociedad panóptica. Mayo 23 de 2010. Disponible en: <https://www.enriquedans.com/2010/05/una-sociedad-panoptica.html>



Cada día más, vivimos en una sociedad panóptica, en la que un solo vigilante, el Estado, puede observar a todos los presos – perdón... “ciudadanos”– sin que éstos tengan manera de saber si están siendo vigilados o no. En muchos casos, la cuestión es todavía más grave: el Estado, retorciendo el mecanismo adecuado, tiene la potestad de sancionar de manera más estricta, incluso llegando a lo **poco razonable** o a lo **directamente injusto**, y obtener gracias a ello el incentivo de una mayor recaudación. El coste de la vida en sociedad se incrementa peligrosamente: no solo tienes que pasar por unas prácticas de supervisión determinadas que nunca fueron consensuadas, sino que además debes aceptar que quien las ejerce posea un incentivo para excederse en su función. Y mientras esto ocurre, quienes ejercen la función pública campan prácticamente a sus anchas, sometidos únicamente a una vigilancia voluntarista, en la mayor parte de los casos, mediatizada, cuando no directamente comprada, domesticada, atemperada con subvenciones y prebendas pagadas con el mismo dinero público.

En una dictadura, el Estado utiliza la tecnología y todos los medios a su alcance para vigilar y mantener controlados a los ciudadanos. En una democracia, deberían ser los ciudadanos los que utilizan la tecnología para vigilar de manera constante y efectiva el desempeño del Estado. ¿A qué se parece más y qué tendencia sigue la sociedad en la que vives?”

#### 4. CONCLUSIÓN

Con base en lo expuesto en el cargo único se solicita respetuosamente a la Honorable Corte Constitucional 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, semi-privada 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 públicas que pueden autorizar el acceso a los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada, con 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.**



Atentamente,

**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN**

**Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**

**Universidad Libre, Facultad de derecho, Bogotá.**

Calle 8 No. 5-80, segundo Piso - Cel. 3153465150

C.C. 79.356.668 - [observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co](mailto:observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co) - [jkbv@hotmail.com](mailto:jkbv@hotmail.com)

**MARY LUZ TOBÓN TOBÓN**

**PhD. en Derecho Constitucional**

**Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8, 5-80, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas

[mary.tobon@unilibre.edu.co](mailto:mary.tobon@unilibre.edu.co)

**DAVID ANDRÉS MURILLO CRUZ**

**PhD. en Derecho Público**

**Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8. 5-80, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas

[david.murillo@unilibre.edu.co](mailto:david.murillo@unilibre.edu.co)