

Sentencia C-094/20

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional

Conforme a lo dispuesto por la Corte en las sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, los siguientes son los mínimos argumentativos que comprenden el “concepto de la violación”: claridad, cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; certeza, cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; especificidad, cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; pertinencia, cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y suficiencia, cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de certeza y pertinencia en razones de inconstitucionalidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumple con los requisitos de aptitud sustantiva

INTEGRACION DE LA UNIDAD NORMATIVA-Eventos en que procede

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Configuración

DERECHO A LA INTIMIDAD-Contenido

El derecho a la intimidad se encuentra reconocido en el artículo 15 de la Constitución, conforme al cual, en lo pertinente: (i) todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar; (ii)

la correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables y sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley; y (iii) 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.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA INTIMIDAD-Dimensiones

DERECHO A LA INTIMIDAD-Características generales

PRIVACIDAD-Concepto/DERECHO A LA INTIMIDAD-Grados en que se clasifica

ESPACIO PRIVADO-Definición

ESPACIO PUBLICO-Concepto/ESPACIOS SEMIPUBLICOS Y SEMIPRIVADOS-Características

DERECHO A LA INTIMIDAD-Protección según el espacio y el contexto

EXPECTATIVA DE PRIVACIDAD-Concepto

La Corte ha señalado que la expectativa de privacidad es un criterio relevante para establecer si determinadas expresiones o manifestaciones de la vida de las personas pueden entenderse comprendidas por el ámbito de protección del derecho a la intimidad o si, por el contrario, pueden ser conocidas o interferidas por otros. Tal categoría impone definir, atendiendo diferentes factores contextuales, si (i) quien alega la violación puede considerar válidamente que su actividad se encuentra resguardada de la interferencia de otros; y (ii) si es o no posible concluir que dicha valoración es oponible a los terceros que pretenden acceder a la información o divulgarla.

CAMARAS DE VIGILANCIA-Jurisprudencia constitucional

DERECHO A LA INTIMIDAD-Limitaciones

DERECHO A LA INTIMIDAD PERSONAL Y FAMILIAR-Jurisprudencia constitucional

DERECHO AL HABEAS DATA-Alcance

HABEAS DATA-Función primordial/CLASES DE INFORMACION-Pública, semiprivada, privada y reservada

HABEAS DATA-Respeto de la libertad y demás garantías constitucionales/HABEAS DATA-Finalidad

VIDA PRIVADA-Alcance

ESPACIO SEMIPUBLICO-Características

DERECHO A LA INTIMIDAD-Limitaciones deben respetar principios de razonabilidad y proporcionalidad

DERECHO A LA INTIMIDAD-Protege espacios privados, adicionales al domicilio del individuo, en los que éste desarrolla actividades que solo le conciernen a sus intereses

(...) de conformidad con lo señalado por esta Corte, existe una exigencia mínima de respeto al derecho a la intimidad (art. 15 de la Constitución), que se predica en todos los ámbitos y en todos los espacios. La jurisprudencia constitucional ha indicado, de una parte, que la protección del derecho a la intimidad se extiende más allá del domicilio y, de otra, que existen espacios públicos, semipúblicos, semiprivados y privados que condicionan el nivel de protección del derecho a la intimidad, pero no lo excluyen en tanto los individuos conservan una expectativa razonable de privacidad.

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Niveles de intensidad

VIDEO VIGILANCIA-Definición

La “video vigilancia” es un término amplio que se refiere, en términos generales, a la observación remota de ambientes y actividades.

CIRCUITO CERRADO DE TELEVISION-Concepto

Los CCTV son un tipo de video vigilancia que se definen como un conjunto de componentes directamente entrelazados, compuesto de 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. Estas imágenes pueden ser almacenadas en medios analógicos o

digitales. Se les denomina circuito cerrado porque a diferencia de la televisión tradicional, estos solo permiten un acceso limitado y restringido del contenido de las imágenes a algunos usuarios. En el caso de los CCTV utilizados para vigilancia pública masiva, es usual que el control y monitoreo del contenido de las imágenes e información captada esté a cargo de una autoridad pública.

PRINCIPIO DE ARMONIZACION CONCRETA-Aplicación

DERECHO DE HABEAS DATA EN TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES-Requisito de consentimiento libre, previo, expreso e informado del titular del dato/DERECHO DE HABEAS DATA EN TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES-Casos de excepción a la autorización o consentimiento previo para el uso del dato no vulneran la constitución

CONSENTIMIENTO INFORMADO-Requisitos

DERECHO AL HABEAS DATA EN TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES-Deberes y responsabilidades de los responsables y encargados del tratamiento

DERECHO AL HABEAS DATA EN TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES-Principios y garantías constitucionales

Referencia: Expediente: D-11902

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 32, 95 (parcial), 139 (parcial), 146 (parcial) y 237 (parcial) de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

Actores: Cesar Rodríguez Garavito, Vivian Newman Pont, Mauricio Albarracín Caballero, Maryluz Barragán González y María Paula Ángel Arango.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., tres (3) de marzo de 2020

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y

en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. Los ciudadanos Cesar Rodríguez Garavito, Vivian Newman Pont, Mauricio Albarracín Caballero, Maryluz Barragán González y María Paula Ángel Arango, presentaron demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 32, 95 (parcial), 139 (parcial), 146 (parcial) y 237 (parcial) de la Ley 1801 de 2016.

A. A. NORMAS DEMANDADAS Y CONTENIDO DE LA DEMANDA

2. A efectos de recapitular la demanda, se formulará una síntesis de los 6 cargos dirigidos en contra de las disposiciones acusadas.

Cargo No. 1 en contra del artículo 32 del Código de Policía por la violación del artículo 15 de la Constitución, el artículo 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 17 de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

3. El artículo 32, acusado en su integridad, establece lo siguiente:

“Artículo 32. Definición de privacidad. Para efectos de este Código, se entiende por privacidad de las personas el derecho de ellas a satisfacer sus necesidades y desarrollar sus actividades en un ámbito que le sea exclusivo y por lo tanto considerado como privado.

No se consideran lugares privados:

1. Bienes muebles o inmuebles que se encuentran en el espacio público, en lugar privado abierto al público o utilizados para fines sociales, comerciales e industriales.

2. Los sitios públicos o abiertos al público, incluidas las barras, mostradores, áreas dispuestas para: almacenamiento, preparación, fabricación de bienes comercializados o utilizados en el lugar, así como también las áreas dispuestas para el manejo de los equipos musicales o Disc jockey, y estacionamientos a servicio del público.”

4. Los demandantes afirman que la disposición demandada es contraria a la Constitución por las siguientes razones. La disposición demandada supone que el ejercicio del derecho a la intimidad depende de la existencia de un espacio físico exclusivo y por ello de naturaleza privada. Tal y como se desprende de la jurisprudencia constitucional, “el derecho a la intimidad acompaña al titular independientemente del espacio físico en el que se encuentre, y por ende puede ejercerse en medio de espacios que no sean estrictamente privados”.

5. A partir de dicha definición, la disposición cuestionada excluye de la protección del derecho a la intimidad espacios físicos en los cuales dicha garantía puede ser muy relevante. Tal regulación plantea cuestiones muy complejas relativas, por ejemplo, a la protección del uso del teléfono celular en espacios públicos. En este caso, se trata de elementos que guardan información privada pero que circulan en el espacio público.

6. La disposición cuestionada confunde el ámbito de protección del derecho a la intimidad con la inviolabilidad del domicilio y, por esa vía, termina restringiendo la garantía del derecho a la intimidad en los espacios mencionados en el artículo cuestionado. Advierte entonces la acusación “que la desafortunada disposición incluida en el primer inciso del artículo 32 sub examine ha llevado a que en la práctica se termine reduciendo en forma inconstitucional el ámbito de aplicación del derecho a la intimidad, circunscribiéndolo equivocadamente a los ámbitos físicos privados de las personas”.

Cargo No. 2 en contra del numeral 8º del artículo 95 del Código de Policía por la violación de los artículos 15, 16, 20, 37 y 38 de la Constitución, los artículos 11, 13, 15 y 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 17, 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

7. El artículo 95.8 acusado establece lo siguiente:

“Artículo 95. Comportamientos que afectan la seguridad de las personas y sus bienes relacionados con equipos terminales móviles. Los siguientes comportamientos afectan la seguridad de las personas y sus bienes, y por lo tanto no deben realizarse:

8. No solicitar o no realizar el registro individual de equipo terminal móvil con su número de IMEI al momento de ser importado al país.”

8. Los demandantes señalan que la norma demandada es contraria a la Constitución por las siguientes razones. Dicha norma impone la obligación de registrar individualmente los equipos móviles y su número IMEI del terminal móvil, lo que implica no solo la violación del derecho a la intimidad, sino también la infracción de los derechos que amparan el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de expresión, el derecho a la reunión y manifestación pública y el derecho a la libre asociación.

9. El IMEI es el Identificador Internacional del Equipo Móvil correspondiente a un número de 15 dígitos que se encuentra asociado, según las reglas vigentes, al número de identificación así como al nombre, apellido, dirección y teléfono de contacto. La base de datos positiva que se conforma a partir de esa información permite hacer seguimiento a equipos hurtados o reportados como extraviados por parte de algunas autoridades administrativas. Ello hace posible adelantar una vigilancia masiva de los usuarios sin contar con autorización judicial para el efecto. La medida examinada debe ser sometida a un juicio de proporcionalidad estricto, dado que ella supone la afectación del goce del derecho a la intimidad. La obligación examinada persigue una finalidad constitucional imperiosa si se tiene en cuenta que permite enfrentar el hurto de celulares y, en esa medida, reducir los riesgos de pérdida de la vida.

10. La efectiva conducencia, así como la necesidad de la medida es incierta dado que desde la implementación del registro “no se ha podido identificar una clara correlación entre el registro individual y la disminución del número de dispositivos hurtados”. De hecho, no han sido implementados los indicadores a efectos de establecer tal relación. En adición a ello, es posible encontrar medios alternativos menos lesivos del derecho a la intimidad debido a que la existencia y consulta de la denominada base de datos negativa sería suficiente para la identificación y bloqueo de los equipos hurtados. Igualmente, podría considerarse la base de datos positiva sin la inclusión de los datos personales.

11. El beneficio obtenido por esta medida no consigue justificar la restricción intensa que se produce no solo respecto del derecho de la intimidad, sino también de las otras libertades personales cuyo ejercicio resulta, por ello, inhibido. En esa dirección, se afirma, “la mera posibilidad de ser sujetos de rastreo puede inhibir actitudes y comportamientos propios de la personalidad que hacen incluso parte de su plan de vida”.

Cargo No. 3 en contra del artículo 139 del Código de Policía por la violación de los artículos

15, 16, 20, 37 y 38 de la Constitución, los artículos 11, 13, 15 y 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 17, 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

12. El artículo 139 acusado parcialmente según se subraya, establece lo siguiente:

“Artículo 139. Definición del espacio público. Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.

Constituyen espacio público: el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos, paisajísticos y artísticos; los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, legalmente protegidos; la zona de seguridad y protección de la vía férrea; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

Parágrafo 1°. Para efectos de este Código se entiende por bienes fiscales, además de los enunciados por el artículo 674 del Código Civil, los de propiedad de entidades de derecho público, cuyo uso generalmente no pertenece a todos los habitantes y sirven como medios necesarios para la prestación de las funciones y los servicios públicos, tales como los edificios, granjas experimentales, lotes de terreno destinados a obras de infraestructura dirigidas a la instalación o dotación de servicios públicos y los baldíos destinados a la explotación económica.

Parágrafo 2°. Para efectos de este Código se entiende por bienes de uso público los que permanentemente están al uso, goce, disfrute de todos los habitantes de un territorio, como por ejemplo los parques, caminos o vías públicas y las aguas que corren.” (subrayado fuera del texto original).

13. Los demandantes afirman que la disposición demandada es contraria a la Constitución por las siguientes razones. El reconocimiento de que el espectro electromagnético es un espacio público constituye una violación a la garantía de inviolabilidad de las comunicaciones, así como una amenaza al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y al derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica.

14. El espectro electromagnético constituye, al margen de su definición, un medio de conducción de las telecomunicaciones. La interpretación conjunta del artículo 32 demandado con el reconocimiento del espectro electromagnético como un espacio público implica que “las comunicaciones que por el transitan quedan desprotegidas del derecho a la intimidad de sus titulares, y por consiguiente, de la garantía de inviolabilidad de las comunicaciones”.

15. Considerando que es posible que las autoridades adelanten actividades de monitoreo del espectro electromagnético, tal y como se encuentra previsto por ejemplo en la Ley 1621 de 2013, el derecho a la intimidad pierde su condición de límite en tanto se trata de un espacio público. No puede establecerse una relación de equivalencia entre la condición de bien de uso público y su consideración como espacio público. Señala la demanda que “con la reducción de la protección constitucional que existe sobre las comunicaciones privadas no sólo se vulnera abiertamente la garantía de inviolabilidad de las comunicaciones privadas, sino también el derecho a la libertad de expresión y las demás libertades personales (derecho al libre desarrollo de la personalidad, derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica y derecho a la libertad de asociación), las cuales se ven amenazadas cuando se pierde la garantía de confidencialidad.” En efecto “al desproteger las “zonas” que permiten a las personas pensar, comunicarse, manifestarse y relacionarse con libertad, se genera un efecto inhibitorio, que lleva a las personas a actuar y comunicarse de una forma diferente, lo que puede repercutir incluso en la selección de su plan de vida”.

Cargo No. 4 en contra del parágrafo 2º del artículo 146 del Código de Policía por la violación de los artículos 15, 16, 20 y 38 de la Constitución, de los artículos 11, 13 y 16 de la

Convención Americana de Derechos Humanos y de los artículos 17, 19 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

16. El parágrafo 2º del artículo 146 acusado, según se subraya, establece:

“Artículo 146. Comportamientos contrarios a la convivencia en los sistemas de transporte motorizados o servicio público de transporte masivo de pasajeros. Los siguientes comportamientos son contrarios a la convivencia en los sistemas de transporte público colectivo e individual de pasajeros y por lo tanto no deben efectuarse:

(...)

Parágrafo 2º. En el marco de la regulación del servicio público de transporte masivo, las empresas públicas, privadas o mixtas que presten el servicio público de transporte masivo de pasajeros deberán implementar cámaras de vigilancia dentro de los vehículos destinados a la prestación del servicio, so pena de incurrir en Multa General Tipo 4 e inmovilización del vehículo.

Esta medida solo será exigible a los vehículos destinados a la prestación del servicio que entren en circulación a partir de la expedición de la presente ley.”

17. Los demandantes señalan que la disposición demandada es contraria a la Constitución por las siguientes razones. Establecer la obligación de instalar cámaras de vigilancia en los vehículos de servicio público desconoce el derecho a la intimidad, el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de expresión y el derecho a la libre asociación.

18. Los vehículos que se emplean para prestar el servicio público de transporte masivo pueden considerarse espacios semipúblicos. En el caso de los espacios semipúblicos, si bien un mayor número de restricciones a la intimidad son tolerables en atención a razones de seguridad, ello no puede implicar el desconocimiento de dicha garantía. A efectos de determinar la validez constitucional de esta medida, es necesario someterla a un juicio estricto de proporcionalidad. Así, es clara la finalidad constitucional imperiosa en tanto “apunta a prevenir, detectar y facilitar la investigación de delitos como el hurto” y, por ello, se orienta “a garantizar la seguridad y convivencia de los pasajeros”. No obstante lo anterior, los estudios respecto de la conducencia de esta alternativa para alcanzar los propósitos

identificados no son contundentes. Igualmente pueden identificarse otras opciones que resultan efectivas y no causan una lesión tan intensa a los derechos comprometidos, tal y como ocurre, por ejemplo, con un mayor número de agentes uniformados así como la instalación de botones de emergencia.

19. La restricción del derecho a la intimidad es muy intensa dado que es aplicable a un espacio en el que las personas pasan gran parte de su día y, adicionalmente, supone una actividad de vigilancia masiva, sin que pueda identificarse el uso posterior de los datos que sean objeto de recolección. Asimismo, es importante destacar que tales datos serán finalmente tratados por la empresa de transporte público.

20. La restricción a la intimidad estudiada “tiene también repercusiones sobre las libertades personales de los pasajeros, como lo son sus derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y a la libertad de asociación. Al respecto, es preciso recordar que “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” (...).” Conforme a ello, “la presencia de cámaras de vigilancia en los vehículos de servicio público puede inhibir los comportamientos normales de la persona, quien puede ser inducida a modificar conductas por completo legítimas, de las que sin embargo, no quiere dejar registro. Incluso, le puede impedir, de forma arbitraria, escoger libremente pequeñas acciones y comportamientos que sin embargo dan sentido a su existencia”.

Cargo No. 5 en contra del primer inciso del artículo 237 del Código de Policía por la violación del artículo 15 de la Constitución, del artículo 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos y del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

21. El primer inciso del artículo 237 acusado establece lo siguiente:

“Artículo 237. Integración de sistemas de vigilancia. 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.”

22. Los demandantes argumentan que la disposición demandada es contraria a la Constitución por las siguientes razones. El aparte normativo acusado desconoce el derecho al habeas data 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. No resultaba necesario que el legislador cambiara la naturaleza de la información o datos así recopilados, ya que existía un medio alternativo menos restrictivo previsto en el numeral 1º del artículo 10 de la Ley 1581 de 2012, al disponer que en ejercicio de sus funciones las entidades administrativas podrán requerir tal información sin que se requiera la autorización del titular de los datos.

23. La disposición acusada tiene el efecto de atribuir poder informático a todos los ciudadanos. El uso inadecuado de dicho poder genera riesgos para los titulares de datos que hacen posible no solo el “perfilamiento” (profiling), sino también el seguimiento así como la discriminación. Esta disposición termina además desconociendo el principio de libertad aplicable en materia de habeas data que consiste en que el tratamiento de datos personales requiere del consentimiento previo, expreso e informado de su titular. Así pues “al cambiar la naturaleza de los datos personales 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, el inciso bajo examen deja a sus titulares en un evidente estado de desprotección”.

Cargo No. 6 en contra del segundo inciso del artículo 237 del Código de Policía por la

violación de los artículos 15, 16, 20, 37 y 38 de la Constitución, de los artículos 11, 13, 15 y 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos y de los artículos 17, 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

24. El segundo inciso del artículo 237 acusado establece lo siguiente:

“Artículo 237. Integración de sistemas de vigilancia. 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 enlazará 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.”

25. Los demandantes argumentan que la disposición demandada es contraria a la Constitución por las siguientes razones. Por una parte, permite enlazar los sistemas de video y medios tecnológicos públicos y privados. Considerando que las cámaras de televisión de circuito cerrado son en sí mismas constitucionalmente problemáticas, el enlace permitido en la norma acusada comporta la infracción del derecho a la intimidad, del libre desarrollo de la personalidad, de la libertad de expresión, del derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica y el de la libre asociación. El análisis de la disposición permite identificar que la regla que allí se prevé puede comprender espacios semiprivados y semipúblicos. Si bien el grado de protección de la intimidad es diferente en el caso de tales espacios, la constitucionalidad de intervenciones en ellos depende de la superación de un juicio estricto de proporcionalidad.

26. La medida persigue en efecto una finalidad constitucional imperiosa, dado que permite “aumentar la cobertura de la red de vigilancia” y se orienta entonces “a garantizar bienes jurídicos de especial importancia para la vida en sociedad”. No obstante que la medida puede resultar muy útil a efectos de identificar la comisión de delitos y proceder a la judicialización que corresponda “los estudios no son contundentes en mostrar la efectividad de los CCTV para disminuir el delito”. Esta conclusión puede además encontrar apoyo en algunas de las consideraciones contenidas en la sentencia T-407 de 2012.

27. Adicionalmente, no es posible concluir que la medida sea necesaria. En efecto, podría autorizarse a la policía para que requiera esta información cuando se trate de la comisión de un delito sin autorizar, sin embargo, el acceso indiscriminado y masivo a toda la información. La medida también es desproporcionada en sentido estricto ya que (i) se trata de una medida que encuadra en el concepto de vigilancia masiva; (ii) no tiene límites claros en tanto comprende los diferentes sistemas de video y medios tecnológicos, incluyendo no solo los que se encuentran fijos sino también aquellos que están en movimiento; (iii) tiene como efecto inhibir el ejercicio de otras libertades haciendo que las personas se vean obligadas a modificar determinados comportamientos importantes en el desarrollo de su plan de vida; y (iv) las cámaras comprenden muy diferentes aspectos de la vida sin que las personas, en ocasiones, puedan saberlo.

28. En síntesis “si bien la seguridad y convivencia son un objetivo legítimo, el enlace de las cámaras de propiedad privada y pública a la red de la Policía constituye un mecanismo de vigilancia masiva que tiene una injerencia sistemática y desproporcionada en el derecho a la intimidad de un número potencialmente ilimitado de personas que según el artículo 29 de la Constitución Política, se presumen inocentes”. Ello tiene como efecto, adicionalmente, la violación de otras muy importantes libertades personales.

B. RESUMEN DE INTERVENCIONES

29. Durante el trámite del presente asunto se recibieron dieciocho (18) intervenciones, de las cuales diez (10) provenían de entidades públicas, cuatro (4) de entidades académicas y cuatro (4) correspondían a intervenciones ciudadanas y organizaciones gremiales. El siguiente cuadro sintetiza los intervinientes junto con sus respectivas solicitudes generales:

Interviniente

Solicitud

Declarar la inhibición, o en su defecto exequibilidad: Arts. 32, 95(8), 139 y 146.

Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones

Declarar la inhibición respecto de los cargos contra los arts. 32, 95.8, 139 y 237.
Exequibilidad: Art. 146.

Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá

Declarar la inhibición respecto de todas las disposiciones acusadas.

Defensoría del Pueblo

Exequibilidad: Arts. 95, 139, 146 y 237.2. Inexequibilidad: Arts. 32 y 237.1.

Ministerio de Defensa Nacional

Declarar la inhibición respecto del cargo contra el art. 95.8 Exequibilidad: Arts. 32, 139, 146 y 237.

Superintendencia de Industria y Comercio

Inexequibilidad: Arts. 146 y 237

Policía Nacional

Declarar la inhibición respecto del cargo contra el art. 95.8 Exequibilidad: Arts. 32, 139, 146 y 237

Alcaldía de Tunja

Exequibilidad: Arts. 95 y 139. Inexequibilidad: Arts. 32, 146 y 237

Alcaldía de Bucaramanga

No formula solicitud, aunque advierte las dudas existentes sobre la exequibilidad de las

disposiciones demandadas.

Alcaldía de Medellín

Exequibilidad de todas las disposiciones demandadas

Academia Colombiana de Jurisprudencia

Exequibilidad de todas las disposiciones demandadas

Universidad Libre de Colombia

Inexequible: Arts. 32 y 139 inciso 2.

Universidad del Rosario

Exequibilidad: Arts. 95.8, 146 y 237. Inexequibilidad: Arts. 32 y 139.

Universidad de Caldas

Declarar la inhibición respecto del cargo contra el art. 95.8 Inexequibilidad: Arts. 32, 146 y 237.

Fundación Karisma

Inexequibilidad: Arts. 95.8, 146 y 237

Fundación para la Libertad de Prensa (en adelante “FLIP”)

Inexequibilidad de todas las disposiciones demandadas

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (en adelante “ANDI”)

Declarar la inhibición respecto de los cargos contra los arts. 32, 95.8, 139 y 146.
Exequibilidad: Art. 237

Privacy International

No formula solicitud alguna, aunque advierte la potencial incompatibilidad de las

disposiciones demandadas con los principios de derechos humanos internacionalmente reconocidos.

30. Los fundamentos de las solicitudes respecto de cada una de las disposiciones acusadas, se expondrán en el análisis realizado por la Corte sobre cada uno de los cargos.

C. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

31. El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 32, del numeral 8 del artículo 95, del artículo 146 (parcial) y del inciso 2 del artículo 237 de la Ley 1801 de 2016. Asimismo, solicitó la declaratoria de exequibilidad condicionada de la expresión “espectro electromagnético” en el sentido de que las comunicaciones que se transmitan en tal espacio, no pierden su carácter de inviolables. Por último, solicita la inexequibilidad del inciso 1 del artículo 237. Se incluirá el detalle y argumentos que soportan la solicitud, en cada uno de los acápites en los que se desarrollan y analizan los cargos.

. CONSIDERACIONES

A. A. COMPETENCIA

32. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues lo demandado se inserta en una ley de la República.

B. CUESTIÓN PREVIA – REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD E INEPTITUD SUSTANTIVA DE CARGOS CONCRETOS

Aptitud de la demanda – Reiteración de jurisprudencia

33. El Decreto 2067 de 1991, en su artículo 2°, establece los elementos que debe contener la demanda en los procesos de control abstracto de constitucionalidad. En particular, la norma precisa que las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse por escrito, en duplicado, y deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) señalar las normas cuya inconstitucionalidad se demanda y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) señalar las normas constitucionales que se consideran

infringidas; (iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si la demanda se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, se debe señalar el trámite fijado en la Constitución para expedirlo así como la forma en que éste fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

34. Este tribunal ha reiterado que el tercero de los requisitos se conoce como “concepto de la violación”. Este requiere del demandante una carga material y no meramente formal, que no se satisface con la presentación de cualquier tipo de razones o motivos, sino que exige unos mínimos argumentativos de tal suerte que dichas razones o motivos no sean vagos, abstractos, imprecisos o globales, al punto de impedir que surja una verdadera controversia constitucional.

35. Conforme a lo dispuesto por la Corte en las sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, los siguientes son los mínimos argumentativos que comprenden el “concepto de la violación”: claridad, cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; certeza, cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; especificidad, cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; pertinencia, cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y suficiencia, cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada.

36. Teniendo en cuenta lo anterior, como cuestión previa, a continuación se procederá a estudiar el cumplimiento de estos requisitos frente a los cargos impetrados contra (i) el numeral 8, artículo 95 de la Ley 1801 de 2016; y (ii) la expresión “el espectro electromagnético” contenida en el artículo 139 del Código Nacional de Policía. De entrada, se observa que los cargos planteados contra estas disposiciones no cumplen con los requisitos desarrollados por la jurisprudencia constitucional, por lo que la Corte se inhibirá de adoptar una decisión de fondo, por las razones que se verán a continuación.

Ineptitud sustantiva del Cargo No. 2 contra el numeral 8º del artículo 95 de la Ley 1801 de

37. El numeral 8º del artículo 95 de la Ley 1801 de 2016 establece como comportamiento que afecta la seguridad de las personas y sus bienes, y que por lo tanto no debe realizarse, el no solicitar o no realizar el registro individual de equipo de terminal móvil con su número de IMEI al momento de ser importado al país. De manera general, los demandantes consideran que la obligación de llevar a cabo el registro individual del terminal móvil implica no solo la violación del derecho a la intimidad, sino también la infracción de los derechos que amparan el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de expresión, el derecho a la reunión y manifestación pública así como el derecho a la libre asociación. Advierten que el IMEI corresponde a un número asociado, según las reglas vigentes, al número de identificación así como al nombre, apellido, dirección y teléfono de contacto, información que se conoce como “metadatos”. Así, señalan que la base de datos positiva que se conforma a partir de esa información permite hacer seguimiento a equipos hurtados o reportados como extraviados por parte de algunas autoridades administrativas, lo cual además hace posible adelantar actividades de vigilancia masiva de los usuarios sin contar con autorización judicial para el efecto.

38. Como fue mencionado anteriormente, el requisito de certeza, según lo desarrollado por la jurisprudencia constitucional, exige no solo que exista un texto normativo acusado sino, al mismo tiempo, que el contenido normativo que se cuestiona, se adscriba efectivamente a dicho texto. En ese sentido, no cumplen esta condición las impugnaciones que se dirigen a cuestionar normas que no pertenecen al ordenamiento jurídico o que no se desprenden de la disposición acusada.

39. En este caso, es posible que: (i) el aparte normativo demandado califica como contrario a la seguridad ciudadana no realizar el registro individual de equipo terminal móvil con su número de IMEI al momento de ser importado al país; (ii) en esa disposición no se establecen los contenidos normativos que los demandantes le adscriben y, en particular, de ella no se desprende la asociación del IMEI al número de identificación de la persona así como al nombre, apellido, dirección o teléfono de contacto; y (iii) el enunciado acusado tampoco prevé el régimen jurídico aplicable a la administración del registro conformado por los números IMEI, por lo cual, no recae sobre el contenido, sino sobre la interpretación subjetiva de los demandantes. En vista de lo anterior, se considera que no se cumple con el requisito

de certeza exigido por la jurisprudencia constitucional.

40. Sumado a esto, la ausencia de certeza acá evidenciada se sigue, además, de la línea argumentativa de la demanda, al referir -a efectos de precisar el alcance y contenido del registro del número IMEI- al Decreto 1630 de 2011 y la Resolución 3128 de 2011 de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones. Lo anterior implicaría que la pretensión de inexequibilidad de los demandantes podría quedar sin apoyo si las normas reglamentarias que regulan el registro del IMEI -en particular lo relativo a la base de datos positiva- tienen o no un sentido diferente al señalado por los demandantes.

41. La acusación, en suma, se dirige en contra de un contenido que no se desprende del numeral 8º del artículo 95 de la ley 1801 de 2016 y, por lo tanto, la Corte se inhibirá de adoptar una decisión de fondo respecto de este cargo.

Ineptitud sustantiva del Cargo No. 3 contra el artículo 139 de la Ley 1801 de 2016

42. El artículo 139 de la Ley 1801 de 2016 califica el espacio público como el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas o de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados, por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional. Asimismo, determina que constituye espacio público, entre otros, el espacio electromagnético.

43. De manera general, los demandantes consideran que esta disposición es contraria a la Constitución debido a que: (i) la categorización del espectro electromagnético como espacio público constituye una violación de la garantía de inviolabilidad de las comunicaciones; (ii) esta vulneración se hace más evidente teniendo en cuenta que el artículo 17 de la Ley 1621 de 2013 habilita a las autoridades de inteligencia y contrainteligencia para realizar actividades de monitoreo del espectro electromagnético sin orden judicial previa; y (iii) la categorización del espectro electromagnético como espacio público y bien de uso público es incompatible con la definición jurisprudencial sobre el mismo asunto.

44. A juicio de este tribunal, el reproche de constitucionalidad formulado contra el artículo 139 de la Ley 1801 de 2016 carece del requisito de certeza, pues recae sobre un contenido

normativo que no se adscribe al texto acusado, sino que, por el contrario, es el resultado de una interpretación subjetiva de los demandantes. En efecto, la acusación parte por considerar que la categorización del espectro electromagnético como espacio público constituye una vulneración de la garantía de inviolabilidad de las comunicaciones, teniendo en cuenta que, según la misma Ley 1801 de 2016, el derecho a la intimidad se encuentra desprotegido en los espacios catalogados como públicos.

45. Esta consideración no tiene en cuenta que la jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática en señalar que la clasificación de un espacio como “público” no equivale a una sustracción del mismo 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. En esa medida, los demandantes construyen este argumento a partir de su propia visión de lo que consideran dispone el mismo Código de Policía, sin basarse para ello en un estudio normativo o jurisprudencial que soporte esta idea.

46. Por otra parte, se observa que la acusación planteada no tiene en cuenta el conjunto de normas que rigen las actividades de inteligencia y contrainteligencia en el espectro electromagnético, como es el caso de la Ley 1621 de 2013 que fija unas reglas específicas para el monitoreo del espectro electromagnético e interceptaciones de comunicaciones privadas (artículo 17), así como unos requisitos para la autorización de la realización de interceptaciones (artículos 15 y 16). Esto, en consecuencia, conlleva a que se construya un argumento subjetivo que no se adscribe al texto de la norma leída en conjunto con las demás normas dispuestas por el ordenamiento jurídico, incumpliendo así el requisito de certeza exigido por la jurisprudencia constitucional.

47. Por último, es dado concluir que la acusación dirigida contra la indebida categorización del espectro electromagnético como espacio público, adolece de pertinencia, pues el razonamiento, en realidad, no plantea un problema de relevancia constitucional. Esto, por cuanto se limita a debatir el hecho de que el legislador haya optado por clasificar el espectro electromagnético como espacio público en lugar de como un bien de uso público, sin determinar las razones por las que esto contraría los postulados de la Constitución o vulnera de manera desproporcionada y sin justificación razonable algún derecho fundamental.

48. Por las anteriores razones, la Corte se inhibirá de adoptar una decisión de fondo respecto

del cargo elevado en contra del artículo 139 de la Ley 1801 de 2016.

Aptitud sustancial del Cargo No. 1 contra el artículo 32 de la Ley 1801 de 2016

49. El artículo 32 de la Ley 1801 de 2016 señala que, para efectos del Código de Policía, se entiende por privacidad de las personas el derecho que éstas tienen a satisfacer sus necesidades y desarrollar sus actividades en un ámbito que le sea exclusivo. Asimismo, destaca que no se consideran lugares privados (i) los bienes muebles o inmuebles que se encuentran en el espacio público, en lugar abierto al público o utilizados para fines comerciales e industriales; y (ii) los sitios públicos o abiertos al público, incluidas las barras, mostradores áreas dispuestas para almacenamiento, preparación, fabricación de bienes comercializados o utilizados en su lugar, así como las áreas dispuestas para el manejo de los equipos musicales y estacionamientos a servicio público.

50. De manera general, los demandantes consideran que la disposición demandada es contraria a la Constitución Política, pues vulnera el derecho a la intimidad porque: (i) supone que el objeto de protección del derecho a la intimidad es un espacio físico y no un “espacio personal ontológico”; (ii) sugiere que en los lugares que no son privados, no se ejerce el derecho a la intimidad, lo cual reduce el ámbito de protección de dicho derecho; y (iii) confunde el ámbito de protección del derecho a la intimidad con la inviolabilidad del domicilio.

51. La Corte considera que este cargo cumple con los requisitos de aptitud que han sido desarrollados por la jurisprudencia constitucional. En efecto, se observa que el cargo: (i) es claro, pues se presentan argumentos determinados que permiten comprender en qué sentido, según los accionantes, la norma atacada comporta una vulneración al derecho a la intimidad, restringiendo la protección de este derecho a un espacio físico; (ii) es cierto, pues está dirigido contra un enunciado determinado del Código de Policía, del cual es posible inferir el sentido que le adscriben los accionantes; (iii) cumple con el requisito de especificidad, en la medida en que los accionantes logran exhibir cómo la interpretación particular de la norma demandada podría conllevar a la vulneración del derecho a la intimidad; (iv) es pertinente, dado que plantea una contradicción entre una disposición legal y un derecho de rango constitucional como lo es el derecho fundamental a la intimidad; y (v) cumple con la carga de suficiencia, en la medida en que se presentan las razones por las que

el texto acusado restringe, de manera indebida, el ámbito de protección del derecho a la intimidad. Por lo cual, la Corte procederá a pronunciarse de fondo sobre el Cargo No. 1.

Aptitud del Cargo No. 4 contra el párrafo 2º del artículo 146 de la Ley 1801 de 2016

52. El párrafo 2º del artículo 146 de la Ley 1801 de 2016 establece el deber, en cabeza de las empresas públicas, privadas o mixtas de servicio público de transporte masivo de pasajeros, de implementar cámaras de vigilancia dentro de los vehículos destinados a la prestación del servicio. La contravención de este deber, según la norma, conlleva a la imposición de Multa General Tipo 4 e inmovilización del vehículo.

53. De manera general, los demandantes consideran que el párrafo demandado es contrario a la Constitución dado que: (i) los vehículos que se emplean para prestar el servicio público de transporte masivo son espacios semi-públicos en los que los individuos tienen una expectativa razonable de intimidad y, por lo tanto, la instalación de cámaras de video constituye una restricción del derecho a la intimidad muy intensa; y (ii) la validez constitucional de la medida debe ser sometida a un juicio estricto de proporcionalidad y su aplicación permite concluir que la medida no es adecuada ni necesaria. La restricción al derecho a la intimidad, según los actores, es muy intensa, pues se aplica a un espacio en el que las personas pasan gran parte de su día y, adicionalmente, supone una actividad de vigilancia masiva, sin que pueda identificarse el uso posterior de los datos recolectados. Asimismo, señalan que esta medida puede llevar a inhibir los comportamientos normales de las personas.

54. En este caso la Corte observa que el cargo: (i) es específico, pues los accionantes exponen, de manera concreta, cómo el enunciado normativo infringe el derecho a la intimidad; (ii) es pertinente, en la medida en que se plantea un juicio de contradicción entre la norma contenida en el Código de Policía y el derecho a la intimidad; (iii) cumple con el requisito de certeza, por cuanto recae sobre el contenido normativo que podría desprenderse razonablemente del párrafo 2º del artículo 146 del Código de Policía; (iv) cumple con el requisito de claridad, en la medida en que los argumentos presentados por los accionantes permiten concluir, de manera lógica, en qué sentido la instalación de cámaras constituye una restricción al derecho a la intimidad; y (v) cumple con la carga de suficiencia, pues se proporcionan las razones básicas por las que, según los actores, el deber de instalación de

las cámaras contraría el derecho fundamental a la intimidad. Por consiguiente, la Sala Plena se pronunciará sobre la potencial vulneración del derecho a la intimidad y al habeas data, derivada del aparte normativo demandado.

Aptitud del Cargo No. 5 contra el primer inciso del artículo 237 de la Ley 1801 de 2016

55. El primer inciso del artículo 237 de la Ley 1801 de 2016 señala que la información, imágenes y datos captados y/o almacenados por sistemas de video o cualquier medio tecnológico que esté ubicado 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.

56. De manera general, los demandantes consideran que esta disposición es contraria a la Constitución pues desconoce el derecho al habeas data al establecer el libre acceso a información, imágenes y datos de cualquier índole captados y/o almacenados. Señalan que no resultaba necesario que el legislador cambiara la naturaleza de la información o datos así recopilados, ya que existía un medio alternativo menos restrictivo previsto en el numeral 1° del artículo 10 de la Ley 1581 de 2012, al disponer que, en ejercicio de sus funciones, las entidades administrativas podrán requerir tal información sin que se requiera la autorización del titular de los datos. La disposición acusada, según los demandantes, tiene el efecto de atribuir poder informático a todos los ciudadanos, lo cual implica un riesgo que hace posible el profiling y el seguimiento.

57. Sobre el particular, es posible concluir que el cargo elevado contra este inciso primero cumple con los requisitos de aptitud sustantiva desarrollados por la jurisprudencia constitucional. Al respecto, se observa que el cargo: (i) resulta pertinente, por cuanto el razonamiento dirigido a evidenciar una posible vulneración al derecho al habeas data reviste una relevancia constitucional; (ii) es específico, teniendo en cuenta que los accionantes, de manera puntual, señalan que con la norma se establece el libre acceso a la información, atribuyéndole poder informático a todos los ciudadanos; (iii) es cierto, pues se dirige a cuestionar la constitucionalidad del enunciado normativo, sin tratarse de una construcción subjetiva por parte de los actores; (iv) cumple con la carga de claridad, debido a que se presentan argumentos comprensibles que permiten entender por qué el contenido del primer inciso del artículo 237 del Código de Policía aparentemente vulnera el derecho al habeas

data; y (v) cumple con el requisito de suficiencia, pues se proporcionan las razones por las que la norma aparentemente vulnera el contenido de la Constitución. Por lo cual, se pronunciará de fondo la Sala Plena sobre la constitucionalidad de la medida, frente al derecho al habeas data.

Aptitud sustantiva del Cargo No. 6 contra el inciso 2º del artículo 237 de la Ley 1801 de 2016

58. El inciso 2º del artículo 237 de la Ley 1801 de 2016 establece que 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.

59. De manera general, los demandantes consideran que esta disposición es contraria a la Constitución pues la regla que allí se prevé puede comprender espacios semiprivados y semipúblicos. Señalan que si bien el grado de protección de la intimidad es diferente en el caso de tales espacios, la constitucionalidad de intervenciones en ellos depende la superación de un juicio estricto de proporcionalidad y, al realizarlo, la medida no resulta adecuada ni necesaria. Asimismo, señalan que si bien la seguridad y convivencia son un objetivo legítimo, el enlace de las cámaras de propiedad privada y pública a la red de la Policía Nacional constituye un mecanismo de vigilancia masiva que tiene una injerencia sistemática y desproporcionada en el derecho a la intimidad de un número potencialmente ilimitado de personas que, según el artículo 29 de la Constitución Política, se presumen inocentes.

60. En este caso, la Corte observa que el cargo: (i) es específico, pues los accionantes exponen, de manera concreta, cómo el enunciado normativo infringe el derecho a la intimidad; (ii) es pertinente, en la medida en que se plantea un juicio de contradicción entre la norma contenida en el Código de Policía y el derecho a la intimidad; (iii) cumple con el requisito de certeza, por cuanto recae sobre el contenido normativo que podría desprenderse razonablemente del inciso 2º del artículo 237 del Código de Policía; (iv) cumple con el requisito de claridad, en la medida en que los argumentos presentados por los accionantes

permiten concluir, de manera lógica, en qué sentido el enlace con la red de la Policía Nacional de los sistemas de video y medios tecnológicos de propiedad públicas o privada, 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, afecta el derecho a la intimidad; y (v) cumple con la carga de suficiencia, pues se proporcionan las razones básicas por las que, según los actores, el mencionado enlace con la red de la Policía Nacional pone en riesgo el derecho a la intimidad. Por consiguiente, la Sala Plena se pronunciará sobre la potencial vulneración del derecho a la intimidad y al habeas data, derivada del aparte normativo demandado.

Integración normativa del artículo 237 de la Ley 1806 de 2016

61. El inciso 3° del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991 establece que la Corte se pronunciará de fondo sobre las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la integración de la unidad normativa sólo es procedente en los siguientes eventos:

“(i) Cuando un ciudadano demanda una disposición que no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que para entenderla y aplicarla es imprescindible integrar su contenido normativo con el de otro precepto que no fue acusado. Esta causal busca delimitar la materia objeto de juzgamiento, en aras de que este Tribunal pueda adoptar una decisión de mérito que respete la integridad del sistema.

(ii) En aquellos casos en los que la norma cuestionada está reproducida en otras disposiciones del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexecutable resulte inócuo y es una medida para lograr la coherencia del sistema jurídico.

(iii) Cuando el precepto demandado se encuentra intrínsecamente relacionado con otra norma que, a primera vista, presenta serias dudas sobre su constitucionalidad. Para que proceda la integración normativa en esta última hipótesis es preciso que concurren dos circunstancias: (a) que la disposición demandada tenga estrecha relación con los preceptos que no fueron cuestionados y que conformarían la unidad normativa; y (b) que las normas no acusadas parezcan inconstitucionales”.

En el presente caso, los accionantes demandaron los incisos primero y segundo del artículo 237 del Código de Policía. Sin perjuicio de esto, encuentra la Corte que los incisos se encuentran intrínsecamente relacionados con el párrafo del mismo artículo, el cual establece que “Párrafo. 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”. Lo anterior, por cuanto este párrafo establece la necesidad de autorización previa para el enlace con la red de la Policía Nacional a la que hace referencia el inciso 2 demandado del artículo 237 del Código de Policía. En esa medida, en conjunto conforman una unidad normativa por cuanto se refiere a: (i) los sistemas instalados en áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público, de los que habla el inciso 1° demandado; y (ii) determina la obligación de autorización previa para el enlace, del cual trata el inciso 2° demandado. En esa medida, toda vez que las disposiciones demandadas del artículo 237 de la Ley 1801 de 2016 tienen una estrecha relación con los preceptos del párrafo del mismo artículo, conformando así una unidad normativa, esta Corte considera necesario integrar la totalidad del artículo 237 del Código de Policía, con el fin de poder realizar de manera adecuada el control constitucional de esta norma.

C. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

62. A partir de lo expuesto en la sección B anterior, la Corte determinó la aptitud de los Cargos No. 1 y 4. Asimismo, tras determinar la aptitud de los Cargos No. 5 y 6, optó por hacer uso de la integración normativa respecto de la totalidad del 237 del Código de Policía. De esta forma, le corresponde a este tribunal resolver los siguientes problemas jurídicos:

i. (i) ¿Desconoce el derecho a la intimidad (artículo 15 superior) la definición de privacidad contenida en el artículo 32 de la Ley 1801 de 2016 al establecer (i) que la privacidad es el derecho de las personas a satisfacer sus necesidades y desarrollar sus actividades en un ámbito que les sea exclusivo y por ello calificado privado y, al mismo tiempo prescribir (ii) que no son lugares privados (a) los bienes muebles o inmuebles que se encuentran en espacios públicos, en un lugar privado abierto al público o que se destinan a fines sociales, comerciales e industriales, (b) las áreas de sitios públicos o abiertos al público destinadas a

la preparación o fabricación de bienes comercializados al público o para el manejo de equipos musicales y (c) los estacionamientos al servicio del público?

() ¿Vulnera el derecho a la intimidad y al habeas data (artículo 15 superior), la obligación de instalar cámaras de vigilancia en vehículos de transporte público, prevista en el parágrafo 2º del artículo 146 de la Ley 1801 de 2016, debido a que con ello se permite captar las acciones ejecutadas por los ciudadanos que constituyen datos personales sin prever reglas específicas relacionadas con su administración posterior?

() ¿Vulnera el derecho al habeas data (artículo 15 superior) el artículo 237 de la Ley 1801 de 2016, al prescribir que (i) 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 a menos que se trate de información amparada por reserva legal; y (ii) 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 (a pesar de la autorización previa prevista en el parágrafo del mencionado artículo)?

63. Con el propósito de resolver los problemas jurídicos referidos, la Corte adoptará la siguiente metodología. En primer lugar, se analizará el alcance y contenido del derecho a la intimidad (Sección D). Determinado esto, se pasará a estudiar, de manera general, el derecho al habeas data, de conformidad con su desarrollo legal y jurisprudencial (Sección E). Con base en esto, se procederán a analizar los problemas jurídicos planteados, a efectos de establecer la validez de las disposiciones acusadas (Sección F). Para esto, se considerará de manera individual cada uno de los cargos, sintetizando la posición de los intervinientes frente al mismo. Finalmente, presentará la síntesis de la decisión (Sección G).

D. DERECHO A LA INTIMIDAD

64. El derecho a la intimidad se encuentra reconocido en el artículo 15 de la Constitución, conforme al cual, en lo pertinente: (i) todas las personas tienen derecho a su intimidad

personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar; (ii) la correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables y sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley; y (iii) 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.

65. La Corte Constitucional ha definido el derecho a la intimidad como aquel derecho que “garantiza en los asociados, el poder contar con una esfera o espacio de vida privada no susceptible de la interferencia arbitraria de las demás personas”. Igualmente, ha señalado que la intimidad comprende “el espacio exclusivo de cada uno, (...) aquella órbita reservada para cada persona y de que toda persona debe gozar, que busca el aislamiento o inmunidad del individuo frente a la necesaria injerencia de los demás, dada la sociabilidad natural del ser humano”. Adicionalmente, ha destacado que el derecho a la intimidad tiene dos dimensiones: (i) la negativa, como secreto de la vida privada; y (ii) la positiva, como libertad. En su dimensión negativa, prohíbe cualquier injerencia arbitraria en la vida privada e impide la divulgación ilegítima de hechos o documentos privados. En su dimensión positiva, protege el derecho de toda persona a tomar las decisiones que conciernen a la esfera de su vida privada.

66. A la norma que reconoce el derecho a la intimidad se adscriben diferentes posiciones y relaciones. En la sentencia C-602 de 2016 la Corte sostuvo, primero, que confiere a su titular la facultad (permisión) de oponerse -cuando no existe justificación suficiente- (i) a la intromisión en la órbita que se ha reservado para sí o su familia; (ii) a la divulgación de los hechos privados; o (iii) a las restricciones a su libertad de tomar las decisiones acerca de asuntos que solo le conciernen a la persona. Señaló, en segundo lugar, que el referido derecho le impone a las autoridades y particulares el deber de abstenerse (prohibición) de ejecutar actos que impliquen: (iv) la intromisión injustificada en dicha órbita; (v) la divulgación de los hechos privados; o (vi) la restricción injustificada de la libertad de elegir en asuntos que solo le conciernen a la persona o a su familia. Finalmente, advirtió este tribunal, impone a las autoridades el deber: (vii) de adoptar las medidas normativas, judiciales y administrativas a efectos de asegurar el respeto de las diferentes dimensiones del derecho. De esta forma, el ámbito de protección del derecho a la intimidad se delimita en función de su objeto de protección. De acuerdo con la Corte Constitucional, dicho objeto de

protección es la vida privada de los individuos. Por ello, la definición de la vida privada y, en particular, “la definición de aquello que es público o privado se encuentra en la base de la discusión acerca del alcance del derecho a la intimidad”.

67. La Corte se ha referido a la vida privada en términos amplios como un “espacio”, “ámbito”, “esfera” u “órbita” de los individuos. Este “espacio”, corresponde a un “espacio personal ontológico” o a un “espacio de personalidad de los sujetos” que comprende, entre otros, espacios físicos, psicológicos y relacionales de los individuos. Igualmente, ha señalado que el derecho a la intimidad se manifiesta con diferentes grados de potencia según los comportamientos se relacionen con dimensiones personales, familiares y sociales- teniendo en cuenta que en cada una de ellas es diferente el nivel en que el individuo cede parte de su interioridad hacia el conocimiento público. Adicionalmente, esta Corte ha precisado que el derecho a la intimidad no resguarda únicamente un espacio físico. Sin perjuicio de esto, ha reconocido que el espacio físico en el que tienen lugar las actuaciones de las personas incide en el mayor o menor grado de resistencia del derecho a la intimidad respecto de las restricciones. Al respecto, la Corte ha planteado una categorización que clasifica los espacios en: privados, semiprivados, semipúblicos y públicos.

68. De manera particular, se ha considerado que el espacio privado es el lugar en el que las personas desarrollan su personalidad y ejercen su intimidad de manera libre en un ámbito inalienable, inviolable y reservado. En este sentido, si bien el espacio privado se asocia con el concepto de domicilio, según la Corte, va más allá de la idea prevista en el Código Civil, abarcando “además de los lugares de habitación, trabajo, estudio, todos aquellos espacios o recintos aislados en los que la persona normal y legítimamente pretenda desarrollar su propia vida privada, separada de los terceros y sin su presencia”.

69. El espacio público, por su parte, ha sido considerado como 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 (...)”. Los otros dos tipos de espacios, que han sido denominados por la jurisprudencia como espacios intermedios, “tienen características tanto privadas como públicas”. En esta medida, se ha determinado que los semiprivados son “espacios cerrados en los que un conjunto de personas comparte una actividad y en los que el acceso al público es restringido”. No son espacios privados “porque

las acciones de cada uno de los individuos en una oficina, o en un establecimiento educativo, tiene repercusiones sociales: no se trata del individuo en su propio ámbito de acción, sino del individuo en una comunidad”. Los espacios semipúblicos, por su parte, han sido considerados como “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”.

70. Teniendo en cuenta lo anterior, se ha considerado que, si bien el grado de realización del derecho a la intimidad puede variar en función del espacio físico en el que se encuentre el individuo, ello no significa, en todo caso, que el derecho a la intimidad tenga relevancia únicamente en espacios privados. Por el contrario, como lo ha señalado esta Corte, incluso en lugares públicos, semipúblicos y semiprivados hay una “esfera de protección que se mantiene vigente”. Ello es así, en la medida que, la vida privada es un “espacio personal y ontológico” y no un espacio físico.

71. La Corte ha señalado que la expectativa de privacidad es un criterio relevante para establecer si determinadas expresiones o manifestaciones de la vida de las personas pueden entenderse comprendidas por el ámbito de protección del derecho a la intimidad o si, por el contrario, pueden ser conocidas o interferidas por otros. Tal categoría impone definir, atendiendo diferentes factores contextuales, si (i) quien alega la violación puede considerar válidamente que su actividad se encuentra resguardada de la interferencia de otros; y (ii) si es o no posible concluir que dicha valoración es oponible a los terceros que pretenden acceder a la información o divulgarla. La restricción del derecho a la intimidad como resultado de la instalación de cámaras de vigilancia es, en términos generales, leve en tanto la expectativa de privacidad se reduce si se compara, por ejemplo, con los espacios semiprivados o privados; y correlativamente, debe existir una mayor tolerancia al control y vigilancia.

72. Por otra parte, esta Corte ha sido clara en considerar que, a pesar de la amplitud del ámbito de protección del derecho a la intimidad, éste no es un derecho absoluto. El derecho a la intimidad puede ser objeto de limitaciones cuando entra en conflicto con derechos de terceros o con intereses constitucionales relevantes y, en consecuencia, es posible que, bajo ciertas condiciones, las autoridades públicas o los terceros puedan conocer asuntos que, en principio, se encuentran amparados por el derecho, es decir que, hacen parte de la vida

privada de los individuos. De manera más precisa, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la intimidad puede ser objeto de limitaciones o interferencias como resultado de la interrelación de otros intereses constitucionalmente relevantes. De esta forma, “las limitaciones al derecho a la intimidad, al igual que la de cualquier otro derecho fundamental, deben respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en el contexto de un sistema democrático”.

Cámaras de vigilancia y restricciones del derecho a la intimidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional

73. Esta Corporación ha analizado la posibilidad de instalar cámaras de video en lugares de trabajo, establecimientos comerciales y centros educativos y su posible injerencia con el derecho a la intimidad y otros derechos. A continuación, se presenta un breve recuento de las principales decisiones de la Corte en esta materia. Como se verá a continuación, las decisiones de la Corte Constitucional que se han ocupado de analizar la constitucionalidad de restricciones del derecho a la intimidad derivadas de la instalación de cámaras de vigilancia, no han establecido una metodología única para juzgar dicha medida. En algunos casos la Corte ha juzgado la medida empleando para el efecto un juicio de proporcionalidad al paso que, en otros eventos, ha considerado la incidencia de las diferentes variables a fin de identificar si la medida cuestionada armoniza adecuadamente los propósitos perseguidos por la instalación y el derecho a la intimidad.

La sentencia T-768 de 2008 y las cámaras de vigilancia en el lugar de trabajo

74. Este tribunal indicó que, para analizar si la instalación de cámaras de vigilancia en lugares de trabajo vulneraba el derecho a la intimidad, debía valorarse: (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.

75. Concluyó que la instalación de cámaras no había vulnerado los derechos del accionante, dado que perseguía una finalidad legítima. En efecto, era razonable y permitía proteger los intereses institucionales de sus clientes, así como establecer un control sobre el desempeño laboral de sus empleados. Igualmente, destacó que la existencia de las cámaras y del circuito cerrado de televisión era de pleno conocimiento de cada uno de los empleados y, 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.

Sentencia T-407 de 2012 y las cámaras de vigilancia en escuelas públicas

76. Señaló este tribunal que era necesario ponderar los derechos a la intimidad y libre desarrollo de la personalidad de los estudiantes con la finalidad que se perseguía con la instalación de las cámaras de vigilancia, a saber, la necesidad de prevenir y mitigar conductas que al interior de los colegios afectan la seguridad e integridad de los estudiantes. A dichos efectos, aplicó un juicio de proporcionalidad de intensidad estricta, señalando que la medida podía afectar a menores y, además, estaban en juego el libre desarrollo de la personalidad, la intimidad y otros intereses de relevancia constitucional.

77. La Corte afirmó que la instalación de sistemas de video vigilancia en instituciones educativas perseguía una finalidad constitucional, la cual era procurar la seguridad de los estudiantes y la institución educativa. Igualmente, sostuvo que era idónea, pues a través de las cámaras es posible disuadir a los estudiantes de cometer infracciones contra la ley y el reglamento, y se permite identificar a quienes lo desconozcan. Concluyó, sin embargo, que no era estrictamente necesaria, pues existían otros mecanismos -contratación de celadores e implementación de programas educativos- que resultaban menos lesivas. Destacó, además, 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.

Sentencias T-487 de 2017 y T-114 de 2018. Cámaras de vigilancia y establecimientos de

comercio

78. La Corte amparó el derecho de petición del accionante, considerando que la sociedad demandada (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”.

79. En la sentencia T-114 de 2018, este tribunal indicó que, a fin de determinar la naturaleza de la información captada por los circuitos cerrados de televisión, resultaba importante tener en cuenta el lugar de instalación de las cámaras de vigilancia, esto es, si están en (i) lugares privados, por ejemplo, en una residencia; (ii) establecimientos privados abiertos al público; o (iii) establecimientos y/o instituciones públicas. En este caso, según la tipología de información construida por la jurisprudencia constitucional, los registros audiovisuales contenidos en las cámaras de seguridad del establecimiento “Termales San Vicente” constituían información privada, en tanto que versaban sobre información personal de niños, niñas y adolescentes en vestido de baño que solo puede ser obtenida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Concluyó que no existía 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.

E. EL DERECHO AL HABEAS DATA

80. El artículo 15 de la Constitución de 1991 establece el “(...) 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”. Además, señala que “[e]n la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetará la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución”. Estos preceptos, leídos en conjunto con la primera parte del mismo artículo

15, el artículo 16 (derecho al libre desarrollo de la personalidad) y el artículo 20 (derecho a la información activo y pasivo y el derecho a la rectificación), han dado lugar al reconocimiento jurisprudencial de un derecho fundamental autónomo catalogado como derecho al habeas data.

81. El derecho al habeas data ha sido definido por esta Corte como aquel que “otorga la facultad al titular de datos personales de exigir de las administradoras de esos datos el acceso, inclusión, exclusión, corrección, adición, actualización y certificación de los datos, así como la limitación en las posibilidades de divulgación, publicación o cesión de los mismos, de conformidad con los principios que regulan el proceso de administración de datos personales”. El habeas data comprende la autodeterminación informática y tiene “la función primordial de equilibrar el poder entre el sujeto concernido por el dato y aquel que tiene la capacidad de recolectarlo, almacenarlo, usarlo y transmitirlo.”.

82. El objeto de protección del habeas data es el dato personal. El literal c) del artículo 3º de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 define el dato personal, indicando que se trata de cualquier información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales determinadas o determinables. Con el propósito de delimitar el alcance de las garantías del derecho fundamental al habeas data, se han clasificado los datos personales o la información, en cuatro categorías: privada, reservada, semiprivada y pública.

83. Para garantizar de manera adecuada la protección del derecho al habeas data, la administración de los datos personales está sometida a un grupo de principios que se encuentran consagrados en el artículo 4 de la Ley Estatutaria 1581 de 2012, entre los que se destacan los principios de libertad y finalidad. Sobre el principio de libertad, la Corte ha considerado que:

“(…) para el principio de libertad, el consentimiento es el punto de identidad y relevancia que determinará la vulneración o no del derecho fundamental al habeas data

(…) en materia de autorización, el consentimiento otorgado al encargado del tratamiento o responsable del tratamiento debe ser previo, expreso e informado (…)”.

84. Por su parte, tratándose del principio de finalidad, la Corte ha destacado que éste busca que “el acopio, procesamiento y divulgación de datos personales [obedezcan] a una finalidad

constitucionalmente legítima definida de manera clara y previa”.

85. Los principios de finalidad y libertad, fundamentales en el régimen de protección de datos, suelen encontrarse en tensión, especialmente cuando se está frente a protecciones del interés general. En esta medida, si bien resulta claro “la obtención y divulgación de datos personales sin la previa autorización del titular o en ausencia de un claro y preciso mandato legal, se consideran ilícitas”, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la rigidez del principio de necesidad antes descrito pueda ceder ante la necesidad de cumplir con un fin constitucional superior. Así, por ejemplo, en la sentencia C-692 de 2003, al analizar la constitucionalidad de una norma que obligaba a registrar ante las alcaldías la posesión de perros de razas potencialmente peligrosas, la Corte, tras considerar que esto constituía información semiprivada, concluyó que “(...) el legislador está autorizado para obligar al particular a ceder dicha información en beneficio de la seguridad pública, sin que por ese hecho se deduzca una intromisión ilegítima en su círculo íntimo. (...) El sacrificio del derecho a la intimidad se ve justificado, en este caso, por la necesidad de satisfacer un interés de orden superior”. En consecuencia, resulta claro que, bajo ciertas circunstancias particulares, la dureza del principio de libertad que debe orientar el tratamiento de datos personales se flexibiliza al armonizarse con el principio de finalidad, siempre y cuando la circulación del dato esté estrictamente dirigida y restringida al cumplimiento del fin constitucional superior, con arreglo al principio de necesidad.

F. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD

86. En esta sección, la Corte se ocupará de analizar cada uno de los cargos planteados en la demanda, respecto de los cuales se consideró su aptitud. Para el efecto, frente a cada cargo: (i) se precisará el alcance de la impugnación; (ii) se sintetizará la posición del Ministerio Público; (iii) se resumirán las diferentes intervenciones; y (iv) se indicará el problema jurídico y se procederá a su resolución.

Cargo No. 1 -La Sala Plena declarará la constitucionalidad del artículo 32 de la Ley 1801 de 2016.

i. (i) Alcance del cargo

87. La disposición acusada es la siguiente:

“Artículo 32. Definición de privacidad. Para efectos de este Código, se entiende por privacidad de las personas el derecho de ellas a satisfacer sus necesidades y desarrollar sus actividades en un ámbito que le sea exclusivo y por lo tanto considerado como privado.

No se consideran lugares privados:

1. Bienes muebles o inmuebles que se encuentran en el espacio público, en lugar privado abierto al público o utilizados para fines sociales, comerciales e industriales.

2. Los sitios públicos o abiertos al público, incluidas las barras, mostradores, áreas dispuestas para: almacenamiento, preparación, fabricación de bienes comercializados o utilizados en el lugar, así como también las áreas dispuestas para el manejo de los equipos musicales o Disc jockey, y estacionamientos a servicio del público”.

88. De manera general, los demandantes consideran que la disposición demandada es contraria a la Constitución Política, pues vulnera el derecho a la intimidad porque: (i) supone que el objeto de protección del derecho a la intimidad es un espacio físico y no un “espacio personal ontológico”; (ii) sugiere que en los lugares que no son privados, no se ejerce el derecho a la intimidad, lo cual reduce el ámbito de protección de dicho derecho; y (iii) confunde el ámbito de protección del derecho a la intimidad con la inviolabilidad del domicilio.

() Concepto de la Procuraduría General de la Nación

89. El Ministerio Público solicitó que se declare la exequibilidad del artículo. Lo anterior, debido a que la norma no regula el núcleo esencial de la intimidad, sino únicamente define la privacidad para efectos del Código de Policía. Además, advirtió que cualquier divulgación de la información debe entenderse protegida por el derecho a la intimidad.

() Intervenciones

90. De los trece (13) intervinientes que trataron este artículo, cinco (5) solicitaron la declaratoria de exequibilidad; seis (6) pidieron declarar su inexequibilidad y uno (1) solicitó a la Corte declararse inhibida para estudiar el cargo.

91. El Ministerio de Justicia y del Derecho solicitó declarar la exequibilidad de este artículo.

Señaló que la definición de privacidad establecida en este artículo no disminuye ni restringe de manera irracional o desproporcionada el ámbito de protección de la intimidad. Consideró que la privacidad es un derecho basado en las garantías de no intervención arbitraria o injustificada del Estado u otros individuos en las esferas familiar y personal, así como en la facultad de prohibir la publicación o divulgación sin autorización de estos asuntos.

92. El Ministerio de Defensa también solicitó la declaratoria de exequibilidad de este artículo. Resaltó que la definición de privacidad no es contraria a la Constitución, en la medida en que las normas del ordenamiento jurídico deben apreciarse no a partir de una lectura exegética, sino desde un punto de vista sistemático que incluya las reglas jurisprudenciales en materia de intimidad, así como los principios y derechos fundamentales establecidos en la Constitución. En este mismo sentido se pronunció la Policía Nacional, advirtiendo que este artículo define la privacidad en materia de convivencia y puntualizando en qué sitios no se cubre la expectativa de privacidad, conservando la salvaguarda del marco constitucional según el cual a variados espacios, existen distintos grados de protección a la intimidad.

93. Asimismo, la Alcaldía de Medellín y la Academia Colombiana de Jurisprudencia se pronunciaron a favor de la constitucionalidad de la disposición. Según la Alcaldía de Medellín, la seguridad debe ser entendida como un valor constitucional que comporta un derecho fundamental y colectivo, de manera que las afectaciones a la intimidad deben analizarse como una colisión de principios entre intimidad y seguridad. La Academia Colombiana de Jurisprudencia, por su parte, afirmó que este artículo no se opone a la Constitución si se considera que la disposición toma en consideración que los comportamientos de los ciudadanos pueden ser objeto de limitación. En esa dirección, sostuvo que “la norma señala sitios que podrían ser privados pero que por razón de su uso, de su destino, de la relación con la comunidad deben ser considerados públicos”. Además, la intimidad no permite afectar los derechos o intereses de los demás, de manera que algunos comportamientos no pueden desplegarse en determinados lugares.

94. Por el contrario, la Defensoría del Pueblo indicó que este artículo desconoce el derecho a la intimidad. En primer lugar, consideró que prevé una definición de la privacidad ambigua e indeterminada dado que utiliza las expresiones “actividades” y “necesidades”, que no permiten identificar parámetros objetivos para delimitar su contenido y alcance. Dado que el Libro II del Código de Policía prevé los comportamientos que resultan contrarios a la

convivencia, no parece existir una necesidad de establecer una definición de privacidad que, en este caso, es confusa. En segundo lugar, destacó que la disposición cuestionada solo prevé los lugares que no se encuentran comprendidos por la idea de privacidad. La forma en que se establecen esas definiciones implica que “el ejercicio de la privacidad queda reducido a los ámbitos privados, los cuales, a pesar de no quedar delimitados, se entienden por oposición a aquellos lugares” que se encuentran en lugares públicos, abiertos al público o utilizados para fines sociales, comerciales o industriales. Conforme a lo expuesto, concluyó que la norma limita la protección del derecho a la intimidad, puesto que condiciona el ejercicio del mismo a espacios privados a pesar de que la jurisprudencia ha reconocido que tal garantía puede extenderse también a espacios semiprivados o semipúblicos.

96. La FLIP consideró que la definición incluida en esta disposición implica que nada de aquello que ocurre en espacios públicos o abiertos al público queda comprendido por la privacidad, lo que implica desconocer “que incluso en estos espacios los ciudadanos tienen una expectativa legítima de intimidad”. En esa medida, “conversaciones personales o entrevistas a fuentes que ocurran en medio de un restaurante o, incluso, en medio de una plaza pública, no pierden la protección que la intimidad les otorga”. Por ello, también solicitó que esta disposición fuera declarada inexecutable.

97. Finalmente, el MinTIC solicitó a la Corte declararse inhibida para conocer del cargo, al advertir que este carece de certeza dado que la disposición demandada no se ocupa de regular el derecho a la intimidad a pesar de que dicha norma establece reglas relativas a la privacidad, concepto que “hasta el momento no existe en nuestro ordenamiento”. Así, destacó que, a pesar de que la jurisprudencia constitucional en algunos pronunciamientos trata los conceptos de intimidad y privacidad como equivalentes, en otros ha establecido que la privacidad es “un concepto con entidad propia y asociado a ámbitos espaciales privados”. Para ilustrarlo, señaló que en la sentencia T-407 de 2012 se “asocia la privacidad a espacios privados, tales como el domicilio y aquellos espacios o recintos aislados en los que la persona normal y legítimamente pretenda desarrollar su propia vida privada”. En esa dirección, también la Corte Interamericana de Derechos Humanos “ha asociado la privacidad (...) con ámbitos espaciales en los cuales las personas están exentas e inmunes de invasiones abusivas por parte de terceros y de autoridades públicas tales como el domicilio”. De la consideración anterior concluyó que la acusación se fundamenta en la equivalencia entre intimidad y privacidad, que no encuentra apoyo en la disposición demandada.

98. Los principales argumentos de los intervinientes se resumen a continuación:

Argumentos principales frente al cargo contra el artículo 32 de la Ley 1801 de 2016

Exequibilidad

1. La definición de privacidad no disminuye ni restringe de manera irracional o desproporcionada el ámbito de protección de la intimidad.
2. La definición de privacidad conserva la salvaguarda del marco constitucional según el cual a variados espacios, existen distintos grados de protección a la intimidad.

Inexequibilidad

1. La definición de la privacidad es ambigua e indeterminada dado que utiliza las expresiones “actividades” y “necesidades”, que no permiten identificar parámetros objetivos para delimitar su contenido y alcance.
2. La definición de privacidad limita la intimidad, implicando que este derecho no trascienda más allá de los lugares exclusivamente privados, pese a que se trata de un derecho que debe ser protegido también en los espacios públicos.
3. No se puede limitar el ejercicio o la pérdida del derecho a la intimidad a simples espacios, pues la modificación del ámbito de la intimidad se debe hacer vía ley estatutaria y no mediante ley ordinaria.
4. La definición de privacidad atenta contra el derecho a la intimidad y, además, es desproporcionada en sentido estricto.

Inhibición

El cargo formulado carece de certeza, dado que a disposición demandada no se ocupa de regular el derecho a la intimidad, a pesar de que dicha norma establece reglas relativas a la privacidad.

99. La Corte considera que, a diferencia de lo afirmado por los demandantes, la definición de privacidad contenida en el artículo 32 del Código de Policía no limita el ámbito de protección

del derecho a la intimidad a un espacio físico. El artículo 32 del Código de Policía define la privacidad como el derecho de los individuos “a satisfacer sus necesidades y desarrollar sus actividades en un ámbito que le sea exclusivo y por lo tanto considerado como privado” (Subrayado fuera de texto).

100. La privacidad se define como una permisión de satisfacer las propias necesidades y desarrollar las actividades en un “ámbito”, vocablo que de acuerdo con la RAE se identifica con un “espacio ideal configurado” o “segmento sintáctico”, no como un lugar o espacio físico. Ello supone que no puede afirmarse que este vocablo implique que la privacidad, en los términos en que allí es definida, tenga lugar o pueda ejercerse, exclusivamente, en un lugar físico.

101. Igualmente, la Corte destaca que la definición de privacidad contenida en el artículo 32 coincide con la definición que la jurisprudencia constitucional ha realizado del ámbito de protección -vida privada- del derecho a la intimidad. Como se expuso anteriormente (ver supra, sección II.D), esta Corporación ha definido la vida privada como un “ámbito” que se encuentra protegido frente a interferencias externas, es decir, que es exclusivo del individuo. En la sentencia SU-046 de 1995, la Corte precisó que la protección del derecho a la intimidad recae en el “ámbito personalísimo de cada individuo o familia, es decir, a aquellos fenómenos, comportamientos, datos y situaciones que normalmente están sustraídas a la injerencia o al conocimiento de extraños” (subrayado fuera de texto). Incluso, este tribunal ha definido la privacidad en términos materialmente idénticos a los utilizados en la disposición demandada. En efecto, en las sentencias T-784 de 2004 y C-602 de 2016, sostuvo que “[e]l concepto de ‘privacidad’ o ‘de lo privado’, corresponde a los asuntos que en principio tocan exclusivamente con los intereses propios y específicos de la persona humana, sin que afecten o se refieran a los demás miembros de la colectividad”.

102. De lo expuesto se desprende que la comprensión de la jurisprudencia constitucional sobre el ámbito de protección del derecho a la intimidad se encuentra reproducida en la primera parte del artículo 32 del Código de Policía, al señalar que la privacidad opera en un “ámbito” es decir, en un “espacio personal ontológico” o “espacio de personalidad” y que este es exclusivo. En consecuencia, se concluye a partir de una interpretación literal del primer inciso de la disposición demandada que la definición de privacidad no reduce el ámbito de protección del derecho a la intimidad a un espacio físico.

103. Con independencia de la constitucionalidad de la definición de privacidad contenida en el primer inciso, la Corte debe preguntarse si su lectura conjunta con los numerales 1° y 2° conduce a concluir que el derecho a la intimidad únicamente se ejerce y por tanto solo es protegido en lugares privados. Los demandantes señalan que, aun cuando el primer inciso del artículo 32 define la privacidad como un “ámbito” y, por tanto, en principio, no restringe su ejercicio a un determinado lugar físico, la enumeración de los lugares que “no se consideran privados” en el segundo y tercer incisos, sugiere que en ellos no se ejerce privacidad. Como resultado de lo anterior, el artículo 32 habría prescrito que la intimidad tiene relevancia, únicamente, en espacios privados, lo cual reduciría de forma desproporcionada su ámbito de protección.

104. En relación con lo anterior, para la Corte, en primer lugar, como ha quedado señalado, no existe en el artículo ninguna regla expresa que indique que el derecho a la privacidad sólo se ejerce en los lugares privados. Por el contrario, la definición de privacidad contenida en el primer inciso del artículo 32 es una definición amplia que guarda correspondencia con la del derecho a la intimidad fijada por este tribunal.

105. En segundo lugar, como lo señalan los demandantes, la enumeración en los numerales 1° y 2° de los lugares que “no se consideran privados” únicamente “sugiere” una interpretación que limitaría la privacidad a los lugares que se consideren privados. Por el contrario, una interpretación sistemática de la disposición indica que el primer inciso reconoce un amplio ámbito de protección del derecho a la intimidad, seguido por la mención de algunos lugares que no son considerados privados, lo que no implica que en ellos el derecho a la intimidad no se ejerza o no deba protegerse. Lo que ocurre es que allí, como ha quedado explicado en esta sentencia, las restricciones pueden ser mayores.

106. En tercer lugar, la Corte considera que la enumeración de los lugares que no se consideran privados en los numerales 1° y 2° del artículo 32 tiene significativa utilidad aun si se acepta que su efecto no consiste en restringir el ejercicio del derecho a la intimidad. En efecto, el Código de Policía utiliza la clasificación de los espacios (espacio público, lugares abiertos al público, lugares privados etc.) a lo largo de todo el articulado. De esta forma, dichos numerales servirían de parámetro para determinar cuáles espacios caen dentro de esas categorías y, en particular, qué espacios no son considerados privados para efectos de la aplicación del Código. De esta forma, no es posible afirmar que la finalidad de los referidos

numerales consista en restringir el ámbito de protección del derecho a la intimidad.

107. Las consideraciones precedentes conllevan a concluir que, de conformidad con lo señalado por esta Corte, existe una exigencia mínima de respeto al derecho a la intimidad (art. 15 de la Constitución), que se predica en todos los ámbitos y en todos los espacios. La jurisprudencia constitucional ha indicado, de una parte, que la protección del derecho a la intimidad se extiende más allá del domicilio y, de otra, que existen espacios públicos, semipúblicos, semiprivados y privados que condicionan el nivel de protección del derecho a la intimidad, pero no lo excluyen en tanto los individuos conservan una expectativa razonable de privacidad.

108. En vista de esto, dado que el ejercicio de la privacidad y el derecho a la intimidad no se sujeta únicamente a los lugares privados, la Sala considera que la disposición demandada es exequible, recordando que existe una exigencia mínima de respeto al derecho a la intimidad que se predica en todos los ámbitos y en todos los espacios (públicos, semipúblicos semiprivados y privados).

Cargo No. 4 -La Sala Plena procederá a declarar la constitucionalidad del inciso primero, párrafo segundo del artículo 146 de la Ley 1801 de 2016, al evidenciar que no existe vulneración alguna al derecho a la intimidad y al derecho al habeas data

i. (i) Alcance del cargo

109. El artículo 146 del Código de Policía establece que:

“Artículo 146. Comportamientos contrarios a la convivencia en los sistemas de transporte motorizados o servicio público de transporte masivo de pasajeros. Los siguientes comportamientos son contrarios a la convivencia en los sistemas de transporte público colectivo e individual de pasajeros y por lo tanto no deben efectuarse:

(...)

Parágrafo 2°. En el marco de la regulación del servicio público de transporte masivo, las empresas públicas, privadas o mixtas que presten el servicio público de transporte masivo de pasajeros deberán implementar cámaras de vigilancia dentro de los vehículos destinados a la prestación del servicio, so pena de incurrir en Multa General Tipo 4 e inmovilización del

vehículo.

Esta medida solo será exigible a los vehículos destinados a la prestación del servicio que entren en circulación a partir de la expedición de la presente ley.” Subrayado por fuera del texto original).

110. De manera general, los demandantes consideran que el parágrafo demandado es contrario a la Constitución pues: (i) los vehículos que se emplean para prestar el servicio público de transporte masivo son espacios semi-públicos en los que los individuos tienen una expectativa razonable de intimidad y, por lo tanto, la instalación de cámaras de video constituye una restricción del derecho a la intimidad muy intensa; y (ii) la validez constitucional de la medida debe ser sometida a un juicio estricto de proporcionalidad y su aplicación permite concluir que la medida no es adecuada ni necesaria. La restricción al derecho a la intimidad, según los actores, es muy intensa dado que es aplicable a un espacio en el que las personas pasan gran parte de su día y, adicionalmente, supone una actividad de vigilancia masiva, sin que pueda identificarse el uso posterior de los datos recolectados. Asimismo, señalan que esta medida puede llevar a inhibir los comportamientos normales de las personas.

() Concepto de la Procuraduría General de la Nación

111. Para el Procurador, el cargo presentado contra esta disposición plantea el siguiente problema jurídico: ¿la obligatoriedad de instalar cámaras de vigilancia en los sistemas masivos de transporte resulta en una injerencia innecesaria a la intimidad? En este sentido, señaló que la disposición demandada es exequible en tanto que “los sistemas masivos de transporte carecen de una expectativa especial de intimidad, las acciones policiales de control y la vigilancia no requieren superar un estándar específico de necesidad y proporcionalidad, sino que es suficiente que resulte legítimo”.

() Intervenciones

112. Trece (13) intervinientes se pronunciaron sobre esta disposición. Seis (6) solicitaron se declare su constitucionalidad; uno (1) solicitó que se declare su exequibilidad condicionada; cinco (5) solicitaron que se declare su inexequibilidad; y por último, uno (1) pidió a la Corte declararse inhibida respecto de este cargo.

113. El Ministerio de Justicia y del Derecho indicó que el hecho de que en la norma demandada se prevea la instalación de cámaras en los vehículos de servicio público de transporte, no constituye una injerencia innecesaria y desproporcionada, sobre todo si se tiene en cuenta que en Colombia existen alrededor de 25 millones de teléfonos móviles con la capacidad de capturar fotografías y video, lo que permite concluir que en el transporte público, junto con otros espacios, se permite alguna limitación al derecho a la intimidad en aras de proteger la seguridad de las personas.

115. Sumado a esto, añadió que el análisis de la medida cuestionada permite concluir que ella superara un examen de esa naturaleza. Lo anterior teniendo en cuenta que, en primer lugar, no solo persigue un propósito constitucionalmente legítimo relativo a la seguridad de los usuarios del respectivo sistema de transporte, sino que también es idónea y adecuada en tanto cumple una función disuasoria y puede contribuir a la investigación y sanción de las faltas penales o policivas que allí se cometan. En segundo lugar, la medida es necesaria al considerar que las propuestas por los demandantes –botones de emergencia o agentes de vigilancia- “son medidas complementarias pero que no tienen el mismo grado de efectividad que las cámaras de vigilancia”. En este examen la Corte no puede reemplazar las valoraciones de necesidad efectuadas por el legislador y, lo que le corresponde es “determinar si hay otra medida igualmente efectiva que permita satisfacer la seguridad de los usuarios del sistema y lesione en menor medida su derecho a la intimidad”. Finalmente, la regla protege en un alto grado la seguridad ciudadana, al paso que impone una restricción menor del derecho a la intimidad –al tratarse de vehículos que parecen corresponder a un espacio más público- lo que además habilita una intervención más fuerte de las autoridades de policía. En ese sentido, “no se trata de un espacio en el cual haya una expectativa legítima de ejercicio amplio del derecho a la intimidad” y, en otra dirección, “se trata de un espacio sujeto a numerosas limitaciones y restricciones de comportamiento, precisamente para garantizar los fines de convivencia ciudadana”.

116. La Defensoría del Pueblo se pronunció en igual sentido, considerando que la posibilidad de instalar cámaras de vigilancia en los vehículos destinados a la prestación del servicio público de transporte no desconoce la Constitución. Destacó que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la existencia de cámaras de vigilancia contribuye a prevenir el delito y, en su caso, a identificar a los delincuentes. Señaló que pueden plantearse algunos problemas respecto del “tratamiento que se haga de las imágenes que serán captadas y

almacenadas por estas cámaras, teniendo en cuenta que dichas imágenes pueden llegar a considerarse datos personales y potencialmente datos sensibles en el marco de la Ley 1581 de 2012". Sin perjuicio de esto, señaló que "será en el marco de la respectiva regulación del servicio público de transporte donde deberá especificarse la forma en la que se llevará a cabo el tratamiento de esos datos de manera que el mismo no implique una afectación del derecho a la intimidad de las personas". Así las cosas, solicitó que la norma sea declarada exequible.

117. El Ministerio de Defensa y la Policía Nacional argumentaron que estas normas se orientan por la comprensión de que la actividad de policía busca la preservación y el establecimiento del orden público. Indicaron que la instalación de sistemas de video vigilancia en el transporte público no significa que sea el dueño del vehículo quien almacene los datos, pues al tratarse de un servicio público, así sea prestado por particulares, le compete al Estado su control permanente. Lo anterior, refutaría los argumentos de los demandantes en relación con los responsables del tratamiento de los datos obtenidos a través de estos sistemas de vigilancia. En consecuencia, solicitaron la constitucionalidad de este artículo.

118. La Academia Colombiana de Jurisprudencia sostuvo que el parágrafo segundo del artículo 146 no se opone a la Constitución. Lo anterior, puesto que es incorrecto el argumento conforme al cual en lugar de cámaras en los medios de transporte público masivo pueden acudir a los agentes encubiertos. En efecto "[l]as cámaras hacen el mismo papel que los ojos de los agentes encubiertos y si estos son considerados legales por los demandantes, no hay razón para alegar que los ojos de la cámara son ilegales". En esa medida, consideró que las cámaras no se encuentran encubiertas y pueden ser útiles para prevenir la comisión de delitos.

119. La Universidad de Caldas sostuvo que la instalación de sistemas de video vigilancia en transporte público terrestre como los taxis es abiertamente desproporcionada. El servicio de taxis está ligado a una expectativa de mayor grado de privacidad que en otros vehículos del transporte público. En cambio, en el sistema masivo de transporte público es necesario considerar que las personas que acceden a él asumen que serán observadas y rodeadas de personas, de forma que, con o sin la existencia de cámaras de vigilancia, las personas se disuadirán de realizar todo aquello que quisieran hacer si no fueran observadas por terceros.

Con base en estos argumentos, sugieren declarar la exequibilidad condicionada del párrafo del artículo 146, para que en los servicios de taxis sea excluido el mandato de implementar sistemas de video vigilancia.

120. Por el contrario, la SIC solicitó declarar la inconstitucionalidad de esta disposición. Esto con fundamento en los mismos argumentos presentados para solicitar la inexecuibilidad del artículo 237.

121. La Alcaldía de Tunja consideró que el aparte demandado debe declararse inexecuible. Si bien la medida tiene un fin legítimo como lo es garantizar la seguridad de las personas y los bienes, la medida no resulta proporcional por la injerencia que tiene en la realización de las actividades de los individuos y en su intimidad. Así las cosas, señaló que incluso, frente a la instalación de cámaras en las instituciones educativas, la Corte ya había considerado que ese “no es el único mecanismo efectivo para mantener la disciplina y evitar la violencia entre los alumnos o los daños al establecimiento (...) su presencia implica una medida desproporcionada”. En consecuencia, concluyó que las cámaras de vigilancia no solo vulneran el derecho a la intimidad, sino que inhiben comportamientos de las personas afectando, con ello, su libre desarrollo de la personalidad.

122. La Universidad del Rosario solicitó a la Corte declarar inexecuible la norma en cuestión. Lo anterior, tras considerar que esta norma vulnera el derecho a la intimidad, dado que las cámaras no solo graban actuaciones delictivas sino todas las actividades que realizan las personas. En este sentido, consideró que al hacer uso del servicio público de transporte masivo los ciudadanos estarían otorgando un consentimiento tácito respecto del tratamiento de su información. Por ello, destacó que debe precisarse que los datos recolectados se someterán a la Ley 1581 de 2012 para así fijar el tiempo de conservación de la información, las obligaciones del tratamiento y las personas entre las cuales puede circular.

123. La Fundación Karisma y la FLIP solicitaron a la Corte declarar la inexecuibilidad de la norma demandada. Según la primera, la proliferación de las cámaras tiene un efecto intimidante e inhibitorio para el ejercicio de la libertad de expresión de las personas. La segunda, por su parte, aclaró que esta norma “vulnera el derecho fundamental a la intimidad y, en consecuencia, la libertad de expresión y el libre desarrollo de la personalidad”.

124. Por último, la ANDI solicitó a la Corte declararse inhibida respecto de los cargos

presentados contra este artículo. Sostuvo que el planteamiento de la demanda en relación con la instalación de cámaras afirma que la medida no es adecuada a partir de consideraciones muy generales. En adición a ello, resaltó la existencia de una contradicción dado que, por un lado, los demandantes sostienen “que las cámaras de vigilancia son inadecuadas para prevenir actuaciones delictivas” y, al mismo tiempo, indican que tales cámaras “conceden la capacidad de inhibir comportamientos legítimos”. En una dirección diferente, un argumento coherente conduciría a señalar “que si las cámaras de vigilancia no pueden lo más, esto es, prevenir conductas ilegales, tampoco pueden lo menos, esto es, inhibir comportamientos legítimos”.

125. Los principales argumentos de los intervinientes se resumen a continuación:

Argumentos principales frente al cargo contra el inciso primero, parágrafo 2° del artículo 146 de la Ley 1801 de 2016

Exequibilidad

1. 1. Los sistemas masivos de transporte carecen de una expectativa especial de intimidad, por lo que las acciones policiales de control y la vigilancia no requieren superar un estándar específico de necesidad y proporcionalidad, sino que es suficiente que resulte legítimo.
2. Los sistemas masivos de transporte público son lugares más públicos, lo que permite intervenciones más fuertes de las autoridades de policía.
3. La implementación de cámaras de vigilancia dentro de los vehículos de transporte público masivo supera un examen proporcionalidad. La medida persigue un propósito constitucionalmente legítimo relativo a la seguridad de los usuarios; es idónea y adecuada en tanto cumple una función disuasoria y puede contribuir a la investigación y sanción de las faltas penales o policivas que allí se cometan; y es necesaria al considerar que otras medidas propuestas no tienen el mismo grado de efectividad.

Exequibilidad Condicionada

Es necesario un condicionamiento del parágrafo 2 de este artículo con el fin de que los servicios de taxis sean excluidos del mandato de implementar sistemas de video. Lo anterior, pues el servicio de taxis está ligado a una expectativa de mayor grado de privacidad que en

otros vehículos del transporte público.

Inexequibilidad

1. Si bien la medida tiene un fin legítimo como garantizar la seguridad de las personas y los bienes, la medida no resulta proporcional. Las cámaras de vigilancia vulneran el derecho a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad.

2. Los ciudadanos, al hacer uso de los sistemas masivos de transporte público, estarían otorgando un consentimiento tácito respecto del tratamiento de su información. Ello significa que debe precisarse que los datos recolectados se someterán a la Ley 1581 de 2012.

Declaración de inhibición

Existe una contradicción en la demanda dado que se sostiene por un lado, “que las cámaras de vigilancia son inadecuadas para prevenir actuaciones delictivas” y al mismo tiempo, indican que tales cámaras “conceden la capacidad de inhibir comportamientos legítimos”.

() Consideraciones de la Corte

126. Esta Corte ha indicado que la instalación de cámaras de vigilancia en lugares semiprivados y semipúblicos no resulta, en principio, inconstitucional. Por el contrario, resulta constitucional siempre y cuando su instalación atienda los principios de finalidad, necesidad y proporcionalidad. De manera general, los vehículos de transporte público masivo pueden catalogarse como espacios semipúblicos, pues 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. Según la jurisprudencia de esta Corte, “los espacios semipúblicos, cuentan con menores limitaciones a las libertades individuales, pero, por lo mismo, hay mayor tolerancia al control y vigilancia sobre las conductas de las personas con el fin de evitar y prevenir situaciones de riesgo ya que las repercusiones sociales son mayores”. En esencia, se trata de lugares en los que la expectativa de privacidad se reduce, dado que las personas no pueden considerar válidamente que su actividad se encuentre resguardada absolutamente de la interferencia de otros.

127. De la categorización de estos vehículos como espacios semipúblicos se desprende que:

(i) la restricción del derecho a la intimidad como resultado de la instalación de cámaras de vigilancia es, en principio, leve, en tanto la expectativa de privacidad se reduce si se compara, por ejemplo, con los espacios semiprivados o privados; y (ii) correlativamente, debe existir una mayor tolerancia al control y vigilancia en estos espacios. El reconocer que el derecho a la intimidad no es absoluto y admite limitaciones no exime al juez constitucional de garantizarlo y, por lo tanto, de evaluar la razonabilidad de las restricciones que se pretendan imponer. En esa medida, teniendo en cuenta que en el presente caso se evidencia una restricción (así sea leve) al derecho a la intimidad, la Corte considera necesario recurrir a la realización de un test de proporcionalidad, para determinar la constitucionalidad de la norma en cuestión, toda vez que se encuentran en tensión el derecho a la intimidad, por una parte, y la garantía del interés general y el mantenimiento del orden público, por la otra.

128. La jurisprudencia de esta Corte ha establecido que, en función de su intensidad, el juicio de proporcionalidad puede ser débil, intermedio o estricto. Sobre este aspecto, en la sentencia C-115 de 2017 este tribunal caracterizó cada uno de estos juicios de la siguiente manera:

“39. El juicio de proporcionalidad de intensidad estricta exige verificar, previamente, (i) persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, urgente o inaplazable. Una vez ello se establece, debe determinarse si tal medio resulta (ii) efectivamente conducente, (iii) necesario y (iv) proporcionado en sentido estricto. Se trata de una revisión rigurosa de la justificación de la medida juzgada y se aplica, entre otros casos, en aquellos en los que la medida supone el empleo de categorías sospechosas, afecta a grupos especialmente protegidos, o impacta el goce de un derecho constitucional fundamental.

40. El juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia exige establecer, en un primer momento, si la medida (i) se orienta a conseguir un propósito constitucionalmente importante. Una vez ello se comprueba, debe establecerse si resulta (ii) efectivamente conducente para alcanzar dicho propósito. El examen intermedio ha sido aplicado por la Corte en aquellos casos en los que la medida acusada se apoya en el uso de categorías semisuspectas, afecta el goce de un derecho constitucional no fundamental o constituye un mecanismo de discriminación inversa.

41. El juicio de proporcionalidad de intensidad débil impone determinar, inicialmente, si la

medida (i) persigue una finalidad constitucional legítima o no prohibida por la Constitución. En caso de ser ello así, se requiere además establecer si (ii) el medio puede considerarse, al menos *prima facie*, como idóneo para alcanzar la finalidad identificada. La Corte ha considerado pertinente aplicar este juicio cuando se juzgan, entre otras, medidas adoptadas en desarrollo de competencias constitucionales específicas o de naturaleza tributaria o económica”.

129. En el presente caso, teniendo en cuenta que en el marco de la norma demandada: (i) nos encontramos en el escenario de los espacios semipúblicos en los que el derecho a la intimidad admite mayores restricciones y excepciones que, por ejemplo, en los espacios semiprivados o privados; (ii) la norma analizada no recurre a criterios sospechosos de discriminación, sino a razones objetivas derivadas de la necesidad de garantizar el interés general y proteger el orden público; y (iii) la disposición atacada no afecta de manera particular a un grupo especialmente protegido o a personas en situación de debilidad manifiesta; la Corte considera necesario adelantar un juicio de razonabilidad intermedia, aclarando, de manera preliminar, que no se está ante una medida constitucionalmente prohibida.

130. El parágrafo 2º del artículo 146 de la Ley 1801 de 2016 establece el deber de implementar cámaras de vigilancia dentro de los vehículos destinados a la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros, so pena de incurrir en multa e inmovilización del vehículo. En esta medida, se observa que tiene una finalidad constitucionalmente legítima, consistente en garantizar la seguridad de las personas y los bienes, buscando evitar la comisión de crímenes en estos espacios. De manera más precisa, la medida acá estudiada se encuentra orientada a conseguir un propósito constitucionalmente importante como lo es la prevalencia del interés general (artículo 1 de la Constitución) y la garantía del orden público (artículo 2 de la Constitución).

131. En adición a esto, la medida analizada resulta conducente para alcanzar dicho propósito, pues es evidente que tienen un efecto disuasorio frente a las actividades delictivas, contribuyendo a la investigación y sanción de las faltas penales o policivas que se llegasen a cometer. Sobre este punto, la Corte ha sido enfática en señalar la instalación de cámaras “reduce la posibilidad de cometer delitos, por cuanto, al estar el espacio respectivo

bajo vigilancia, resulta más complejo la perpetración de una conducta punible”.

132. La instalación de cámaras de video vigilancia en espacios públicos que se integran a circuitos cerrados de televisión (“CCTV”) controlados y monitoreados por autoridades públicas constituye una herramienta para la prevención y persecución del delito. Actualmente existen cámaras de video vigilancia y CCTV instalados en las principales ciudades del mundo. En Colombia, estos sistemas han venido siendo instalados en varias ciudades del país. Estos sistemas de vigilancia pueden ser masivos o selectivos. Los sistemas de vigilancia masiva son aquellos que involucran la vigilancia indiscriminada y monitoreo constante de grupos significativos de personas. La vigilancia selectiva por su parte es aquella que es dirigida a un grupo determinado de personas.

133. La “video vigilancia” es un término amplio que se refiere, en términos generales, a la observación remota de ambientes y actividades. Los CCTV son un tipo de video vigilancia que se definen como un conjunto de componentes directamente entrelazados, compuesto de 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. Estas imágenes pueden ser almacenadas en medios analógicos o digitales. Se les denomina circuito cerrado porque a diferencia de la televisión tradicional, estos solo permiten un acceso limitado y restringido del contenido de las imágenes a algunos usuarios. En el caso de los CCTV utilizados para vigilancia pública masiva, es usual que el control y monitoreo del contenido de las imágenes e información captada esté a cargo de una autoridad pública.

134. En vista de lo anterior, para la Corte resulta claro que lo dispuesto por el parágrafo 2º del artículo 146 de la Ley 1801 de 2016 resulta ajustado a la Constitución, por cuanto contiene una restricción razonable y proporcional al derecho a la intimidad. Asimismo, la Corte observa que la medida contenida en el aparte demandado tiene un impacto meramente incidental en otros derechos como el libre desarrollo de la personalidad, el cual resulta razonable frente a la finalidad legítima de preservar la prevalencia del interés general y garantizar el orden público. Sin perjuicio de esto, la Sala considera necesario recalcar que el régimen de habeas data contenido en la Ley 1581 de 2012 resulta plenamente aplicable a la recolección, uso y tratamiento de los datos captados a través de las cámaras instaladas en estos vehículos. Lo anterior, teniendo en cuenta que este régimen aplica a: (i) “cualquier información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales

determinadas o determinables” (artículo 1 de la Ley Estatutaria 1581 de 2012); y (ii) todas las personas, compañías u organizaciones que recolectan datos personales, ya sea en calidad de Responsables o Encargados del Tratamiento de datos personales (artículo 3 de la Ley Estatutaria 1581 de 2012). En consecuencia, es evidente que, en todo momento, deberá respetarse lo establecido por la Ley Estatutaria 1581 de 2012, en especial en lo referente a los principios consagrados en su artículo 4º.

135. Con base en las anteriores consideraciones, la Corte declarará la exequibilidad simple del inciso primero del párrafo 2º del artículo 146 de la Ley 1801 de 2016.

Cargos No. 5 y 6 e integración normativa -La Sala Plena declarará la exequibilidad condicionada del artículo 237 del Código de Policía por la violación del derecho al habeas data (artículo 15 de la Constitución)

i. (i) Alcance del cargo

136. De conformidad con lo ya mencionado en esta sentencia, la Sala consideró necesario realizar una integración normativo respecto de todo el contenido del artículo 237 de la Ley 1801 de 2016. En esa medida, la Corte analizará la constitucionalidad de todo el contenido normativo de este artículo, el cual es el siguiente:

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” (subrayado por fuera del texto original).

137. De manera general, los demandantes consideran que esta disposición es contraria a la Constitución pues desconoce el derecho al habeas data al establecer el libre acceso a

información, imágenes y datos de cualquier índole captados y/o almacenados. Señalan que no resultaba necesario que el legislador cambiara la naturaleza de la información o datos así recopilados, ya que existía un medio alternativo menos restrictivo previsto en el numeral 1° del artículo 10 de la Ley 1581 de 2012, al disponer que, en ejercicio de sus funciones, las entidades administrativas podrán requerir tal información sin que se requiera la autorización del titular de los datos. La disposición acusada, según los demandantes, tiene el efecto de atribuir poder informático a todos los ciudadanos, lo cual implica un riesgo que hace posible el profiling y el seguimiento. Asimismo, frente a este artículo, los demandantes consideran que esta disposición es contraria a la Constitución pues, si bien la seguridad y convivencia son un objetivo legítimo, el enlace de las cámaras de propiedad privada y pública a la red de la Policía Nacional constituye un mecanismo de vigilancia masiva que tiene una injerencia sistemática y desproporcionada en el derecho a la intimidad, pudiendo incluso comprender espacios semiprivados y semipúblicos.

() Concepto de la Procuraduría General de la Nación

138. El Procurador formuló el siguiente problema jurídico: ¿desconoce el habeas data la determinación legal de tratar como pública la información captada por los sistemas instalados en el espacio público o lugares abiertos al público? Frente al anterior interrogante, señaló que la publicación, sin autorización, de datos sensibles y otros datos personales se encuentra prohibida por la Ley 1581 de 2012, así como su conversión en datos de naturaleza pública de libre acceso. Por esta razón, solicitó declarar la inconstitucionalidad del inciso primero del artículo 237 del Código de Policía. Frente al segundo inciso, no encuentra el Ministerio Público reproche de constitucionalidad, por cuanto (i) la interconexión materializa el deber de vigilancia estatal en aquellos espacios, que por tener alguna connotación pública, poseen una expectativa de menor intimidad; (ii) no es aplicable un juicio de estricta necesidad; (iii) no tiene por objeto regular las investigaciones penales, por lo que se encuentra sujeto a obligaciones especiales en esta materia.

() Intervenciones

139. Ocho intervinientes se pronunciaron sobre esta disposición. Cuatro solicitaron que se declare su exequibilidad; dos solicitaron que se declare su inexecuibilidad; uno advirtió una posible incompatibilidad de la norma con los principios de derechos humanos reconocidos

internacionalmente, y uno le solicitó a la Corte declararse inhibida respecto de este cargo.

140. El Ministerio de Justicia y del Derecho solicitó declarar exequible esta disposición, afirmando que el derecho al habeas data no se ve amenazado por el hecho de que se consideren públicos y, en consecuencia, de libre acceso, los datos captados en el espacio público o en lugares abiertos al público. Tampoco amenaza a la intimidad el hecho de que se permita el enlace entre los sistemas de video entre la Policía Nacional y las áreas comunes, lugares abiertos al público o privados que trasciendan al ámbito público. Lo anterior pues, en ambos casos, si se captan datos que correspondan a la categoría de datos personales, ellos deben protegerse en los términos de la Ley 1581 de 2012.

141. La Academia Colombiana de Jurisprudencia afirmó que esta disposición no vulnera la Constitución. Para fundamentar lo anterior, observó que si bien la disposición establece que las imágenes son públicas y de libre acceso, lo que podría implicar una violación de la Constitución, la disposición también prevé que ello ocurre salvo que exista reserva legal. En esa medida, señaló que “[l]o que corresponde es reglamentar la norma para impedir que esa publicidad pueda violar el derecho a la intimidad”. A la misma conclusión debe arribarse respecto del inciso segundo de esa disposición dado que la utilidad de las cámaras “será mayor si son fácilmente inspeccionadas en el evento de una posible o real perturbación de la convivencia pacífica”. En este caso el Gobierno deberá expedir la reglamentación a efectos de dejar a salvo el derecho a la intimidad, de manera que el examen de las cámaras se realice únicamente “cuando las circunstancias lo obliguen para prevenir la perturbación o para suspender la perturbación o para castigar a quienes han actuado ilegalmente”. Afirmar, como lo hacen los demandantes, que la policía podría solicitar las grabaciones de los sistemas de video, desconoce que tales sistemas se emplean de manera principal para la prevención de los delitos y contravenciones.

142. En igual sentido, la ANDI consideró que este contenido normativo es compatible con la Constitución, si se tiene en cuenta que la Corte ha señalado que el derecho a la intimidad en espacios públicos se protege de manera diferenciada y puede ser, en consecuencia, más limitado. Lo anterior, en su concepto, se explica porque las actuaciones de las personas en esos espacios pueden ir más allá de la “esfera exclusiva o íntima de las personas”. En adición a ello, aclaró que el artículo fija una salvedad relativa a la información pública reservada que, interpretándola conjuntamente con la Ley 1712 de 2014, hace posible concluir que se

extiende a la información pública clasificada, protegiéndose, en consecuencia, los datos privados y semiprivados.

La Defensoría del Pueblo afirmó que esta norma es incompatible con la Constitución. Según la entidad, es cierto, como lo afirman los demandantes, que “los datos e imágenes de cualquier índole captados y/o almacenados por los sistemas de video o los medios tecnológicos no pueden considerarse como datos públicos y de libre acceso”, tal y como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional -al establecer los diferentes tipos de datos- y la Ley 1581 de 2012 -al establecer los principios que rigen la administración de datos personales-. Teniendo en cuenta lo anterior, señaló que “no pueden considerarse de manera indiscriminada como datos públicos y mucho menos como de libre acceso, pues esto supone vulnerar las garantías propias del derecho al habeas data de los titulares de los datos, el cual se encuentra íntimamente relacionado con el derecho a la intimidad”. En atención a tal circunstancia, solicitó a la Corte declarar inexecutable la expresión “serán considerados como públicos y de libre acceso”. La regla que prevé el artículo 237.2 respecto del enlace de los sistemas de video intermedios con los sistemas de la Policía Nacional no resulta contraria a la Constitución. Dado que tal vínculo se debe producir de acuerdo con lo que establezca el reglamento que adopte el Gobierno Nacional, será allí “donde se definirán los aspectos relacionados con el tratamiento de la información y de los datos captados y/o almacenados, así como los sujetos responsables de su uso y control”. La inexistencia de criterios para el tratamiento y manejo de la información deberán ser regulados por el Gobierno Nacional.

143.

144. La Universidad de Caldas solicitó que el inciso primero del artículo 237 sea declarado inexecutable. Aclaró que esta norma sostiene la transformación de la naturaleza de los datos personales captados por los sistemas de video vigilancia a datos públicos y de libre acceso, sin mayor justificación, afectando con ello el derecho a la intimidad y al habeas data. Asimismo, debe declararse la inexecutable del inciso segundo del artículo 237, por violación al derecho a la intimidad por tratarse de una medida innecesaria y desproporcionada, pues se trata de una vigilancia constante e indiscriminada a las actividades que realizan en la cotidianidad las personas. En adición a ello, el efecto de la norma es causar la inhibición en las libertades personales y en el ejercicio del derecho de asociación y de reunión de quienes están siendo observados. Esta medida viola la Ley

Estatutaria de Protección de Datos por permitir el acceso a información personal sin estar autorizados para ello ni encontrarse en curso de una investigación judicial. Por su parte, la Universidad del Rosario solicitó declarar la exequibilidad del inciso 1° del artículo 237, por cuanto, se establece una clara prescripción de autorización legal previa.

145. La Fundación Karisma consideró que esta norma supone la recolección de datos que permiten reconstruir el perfil de una persona (perfilamiento o profiling), afectando la dignidad en la medida en que el procesamiento de la información tiene como finalidad la predicción de aspectos de la personalidad asociados con la salud, la situación económica, el desempeño laboral, los intereses personales y los movimientos, entre otros. Señaló que el perfilamiento, si se usa arbitrariamente, se convierte en una herramienta para la discriminación, la incriminación criminal, la intimidación y la intromisión en la vida privada. Agregó que las cámaras de video vigilancia, si son de alta precisión, pueden contribuir al perfilamiento, en la medida en que pueden recolectar datos biométricos y otra información personal. Sumado a esto, destacó que la proliferación de las cámaras tiene un efecto intimidante e inhibitorio para el ejercicio de la libertad de expresión de las personas. Por lo tanto, solicitó declarar esta norma inconstitucional. En el mismo sentido, la FLIP reconoce que la disposición demandada vulnera el derecho fundamental a la intimidad, y en consecuencia, a la libre expresión y al libre desarrollo de la personalidad.

146. Privacy International estudió el contenido normativo de esta norma y advirtió una potencial incompatibilidad de la norma con los principios de derechos humanos internacionalmente reconocidos, especialmente, cuando la policía recauda datos personales o realiza vigilancia en lugares públicos.

147. Finalmente, el MinTIC solicitó a la Corte declararse inhibida para conocer de los cargos presentados contra esta norma. Fundamentó su solicitud en que la acusación propuesta no cumple las condiciones de pertinencia, especificidad y suficiencia. En su concepto, el punto de partida del cargo parece consistir en que el artículo demandado cambió la naturaleza de los datos captados o almacenados en sistemas de video o medios de vigilancia ubicados en espacios públicos, por cuanto la regulación habría previsto que se trata de datos públicos, a pesar de que ellos deberían ser considerados privados o semiprivados. Tal consideración, según este Ministerio, no es explicada de manera adecuada en la demanda.

148. En adición a ello, aclaró que, con apoyo en la sentencia C-881 de 2014, debe considerarse que los datos captados en el espacio público no tienen el mismo grado de protección de aquellos que son captados en espacios privados, de manera que el legislador se encuentra habilitado para definir que se trata de datos de naturaleza pública.

149. Las intervenciones pueden resumirse en los siguientes términos:

Argumentos principales frente al cargo contra el artículo 237 de la Ley 1801 de 2016

Exequibilidad

La disposición fija la salvedad relativa a los escenarios en los que exista reserva legal. Por lo tanto, “[l]o que corresponde es reglamentar la norma para impedir que esa publicidad pueda violar el derecho a la intimidad”.

Inexequibilidad

1. 1. La conversión de datos sensibles y otros datos personales en datos de naturaleza pública de libre acceso se encuentra prohibida por la Ley 1581 de 2012.

2. La expresión “serán considerados como públicos y de libre acceso” debe ser declarada inexecutable, pues resulta inconstitucional considerar los datos de manera indiscriminada como datos públicos y de libre acceso. Esto resulta en una afectación al derecho al habeas y al derecho a la intimidad.

Inhibición

La acusación propuesta no cumple las condiciones de pertinencia, especificidad y suficiencia. La consideración de que el inciso primero cambió la naturaleza de los datos captados o almacenados en sistemas de video o medios de vigilancia ubicados en espacios públicos, no es explicada en la demanda.

() Consideraciones de la Corte

150. El artículo 237 de la Ley 1801 de 2016 establece que la información captada y/o almacenada por 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. Por otra parte, señala que 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. Asimismo, frente a este enlace, determina que, tratándose de sistemas instalados en áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público, se requerirá la autorización previa por parte de quien tenga la legitimidad para otorgarla.

151. En primer lugar, la Corte encuentra que, atribuir la condición de pública a la información, datos o imágenes captados por cámaras instaladas en espacios públicos, supone una generalización de los datos o imágenes -la de público, sin considerar el contenido que se obtiene. En otras palabras, si bien podría considerarse que, como regla general, los datos captados en espacios públicos o semipúblicos son, en esencia, públicos, existe la posibilidad de que la información allí captada pueda ser semiprivada, privada o reservada, por lo que permitir su libre acceso podría contravenir los postulados de la Constitución y la Ley 1581 de 2012. En esa media, si bien la calificación de la información captada en los espacios públicos y semipúblicos como pública podría sugerir la necesidad de declarar la inconstitucionalidad del artículo, la Corte considera que, teniendo en cuenta que: (i) la autorización de captación y almacenamiento de aquello que ocurre en espacios públicos o semipúblicos resulta conducente para contribuir con la finalidad de darle prevalencia del interés general y la garantía del orden público permitiendo enfrentar e investigar la comisión de crímenes y las alteraciones de la convivencia; (ii) en los espacios públicos y semipúblicos a los que se refiere la norma se permiten mayores interferencias frente a los derechos; y (iii) en estos espacios la expectativa de privacidad se reduce; se debe optar en este caso por dar aplicación al principio de armonización concreta, con el propósito de guardar la integridad de la Constitución y, al mismo tiempo, reconocer las competencias del legislador a efectos de regular una materia especialmente compleja.

152. Por otra parte, respecto del enlace de los sistemas de video y medios tecnológicos con la red que para tal efecto disponga la Policía Nacional, la Corte es consciente que la medida podría generar afectaciones al derecho a la intimidad, especialmente cuando los sistemas

enlazados se encuentren instalados en áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público. En esa medida, podría igualmente considerarse que esta disposición es inconstitucional, por cuanto tiene una injerencia sistemática en el derecho a la intimidad de un número ilimitado de personas. Sin perjuicio de esto, teniendo en cuenta que: (i) el enlace con la red de la Policía Nacional persigue la finalidad de garantizar la seguridad, dándole prevalencia al interés general y garantizando el orden público; y (ii) cuando se trate de áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público, en donde existe una mayor expectativa de privacidad, la misma norma establece que se requerirá la autorización previa por parte de quien tenga autorización para otorgarla; se debe optar igualmente aplicar el principio de armonización concreta.

153. En esta dirección, la Sala Plena considera que resulta posible materializar tal armonización cuando se interpreta la norma impugnada conjuntamente con el régimen constitucional y legal de protección de datos personales contenido en la Ley Estatutaria 1581 de 2012, la Ley Estatutaria 1266 de 2008, así como con las reglas fijadas por la jurisprudencia en relación con los diferentes tipos de información. Como fue analizado en la sección E de esta sentencia, la información, que es tratada como dato personal, puede ser catalogada como pública, semiprivada, privada y reservada (sensible). Su tratamiento debe sujetarse a los contenidos del derecho al habeas data y, en particular, a los principios señalados en el artículo 4º de la Ley Estatutaria 1581 de 2012, entre los que se destacan el principio de libertad y finalidad.

154. Si bien el principio de libertad se predica del tratamiento de todos los datos personales (incluidos los públicos), este resulta particularmente relevante en aquellos ámbitos en donde para su tratamiento es indispensable contar con el consentimiento de su titular. En ese sentido, mientras el artículo 9º de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 señala que, salvo las excepciones previstas en la ley, el tratamiento de datos requiere “la autorización previa e informada del titular, la cual deberá ser obtenida por cualquier medio que pueda ser objeto de consulta posterior”, el artículo 10º de la misma norma establece cinco (5) casos en los que la autorización del titular no es necesaria. En consecuencia, resulta claro que, salvo que medie mandato legal o judicial que releve de la necesidad de obtener el consentimiento por parte de su titular, la autorización para que los datos personales sean susceptibles de tratamiento debe ser previa, expresa y suficiente.

155. En relación con lo anterior, vale la pena destacar que, según la Superintendencia de Industria y Comercio, el consentimiento se puede manifestar por escrito, de forma oral o mediante conductas inequívocas. Al respecto, debe tenerse en cuenta que las señales o avisos informando a los titulares de los datos personales sobre la grabación deben ser visibles, legibles y no eximen del cumplimiento de las demás obligaciones contempladas en el Régimen General de Protección de Datos Personales para los Responsables y Encargados. Igualmente, estos avisos deberán cumplir, como mínimo, con el contenido de un aviso de privacidad, esto es: (i) incluir información sobre quién es el responsable del tratamiento y sus datos de contacto; (ii) indicar el tratamiento que se dará a los datos y la finalidad del mismo; (iii) incluir los derechos de los titulares; y (iv) indicar dónde está publicada la Política de Tratamiento de la Información. Sin perjuicio de esto, como fue mencionado en esta decisión, la jurisprudencia ha admitido que, en ciertos casos, la rigidez del principio de libertad pueda ceder ante la necesidad de cumplir con un fin constitucional superior, flexibilizándolo para armonizarse con el principio de finalidad y siempre con arreglo al principio de necesidad. Así, por ejemplo, ocurre en el caso de los sistemas de video y medios tecnológicos destinados para la Defensa y Seguridad Nacional, en los que no serán necesarias las exigencias anteriormente mencionadas.

156. Por otra parte, toda vez que según lo dispuesto por el literal c) del artículo 3º de la Ley 1581 de 2012, las imágenes, sonidos o conversaciones que son captados por cámaras de vigilancia o sistemas tecnológicos son, en general, datos personales, su tratamiento debe sujetarse a los contenidos del derecho al habeas data. En esa medida, los responsables y encargados del tratamiento de datos deben: (i) implementar sistemas de video vigilancia sólo cuando sea necesario para el cumplimiento de la finalidad propuesta, respetando los derechos fundamentales; (ii) limitar la recolección de imágenes a la estrictamente necesaria para cumplir el fin específico previamente concebido; (iii) informar a los titulares acerca de la recolección y demás formas de tratamiento de las imágenes, así como la finalidad del mismo; (iv) conservar las imágenes sólo por el tiempo estrictamente necesario para cumplir con la finalidad del sistema de videovigilancia; (v) inscribir la base de datos que almacena las imágenes en el Registro Nacional de Bases de Datos; (vi) suscribir cláusulas de confidencialidad con el personal que accederá a los sistemas de video vigilancia; (vii) solicitar y conservar prueba de la autorización de los titulares para el tratamiento de sus datos personales; y (viii) no instalar sistemas de video vigilancia en lugares donde la recolección de imágenes y, en general, el tratamiento de estos, pueda afectar la imagen o la vida privada e

íntima de las personas.

157. En vista de todo lo anterior, la Corte considera necesario condicionar el contenido del artículo 237 de la Ley Estatutaria 1801 de 2016. En este sentido, debido a que existe un fin legítimo asociado con el objeto de la norma, consistente en proteger el interés general y garantizar el orden público, no se puede proscribir la misma, en la medida que su finalidad está asociada a la prevención del crimen y la promoción de la seguridad jurídica. Lo anterior, admite 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 puede desconocer el beneficio en materia de seguridad, interés general y protección del orden público. Por esta razón, la Corte aclara que la captación y/o almacenamiento de información, datos o imágenes a los que se refiere la norma acusada deberá ceñirse en todo momento a los principios establecidos en la Ley 1581 de 2012, en especial, la determinación del tiempo de conservación de la información, las obligaciones de tratamiento de la misma, y las personas entre las cuales se puede circular. Asimismo, 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. Estos principios, y declarados ajustados a los mandatos constitucionales en la sentencia C-1011 de 2008, son los siguiente:

i. (i) Principio de legalidad: El tratamiento de datos es una actividad reglada que debe sujetarse a lo establecido en las disposiciones legales aplicables y en las demás disposiciones que la desarrollen.

() Principio de finalidad y utilidad: De la relevancia en el día a día de su aplicación de fijar límites al tipo de información que pueda ser captada, esto es debe obedecer a un fin constitucionalmente legítimo. En consecuencia, se considerará que la expresión “libre acceso” conlleva a que la información pública podrá ser conocida por autoridades públicas en los casos en los que tal información sea útil para la realización de los propósitos identificados.

() Principio de libertad: Las actividades de registro y divulgación de los datos personales sólo pueden ejercerse con el consentimiento libre y previo del titular de esa información.

() Principio de transparencia: 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.

() Principio de acceso y circulación restringida: Se debe prohibir la divulgación indiscriminada de datos personales. Las actividades de recolección, procesamiento y divulgación de información personal deben estar sometidas a los límites específicos determinados por el objeto de la base de datos, y sujetarse a principios de confidencialidad, inviolabilidad y reserva.

() Principio de necesidad: La necesidad de limitar, con fundamento en los principios de finalidad, necesidad y circulación restringida, los objetivos que pueden perseguir tales actividades y los sujetos entre los que pueden circular. De esta forma, la base de datos debe identificar de forma clara, expresa y suficiente el propósito de la recolección y tratamiento de datos, por cuanto, la información personal concernida debe ser aquella estrictamente necesaria para el cumplimiento de los fines de la base de datos.

() Principio de seguridad y confidencialidad: 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. 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.

() Principio de caducidad: Se debe prohibir la conservación indefinida de datos personales, después de que hayan desaparecido las causas que justificaron su acopio y administración.

Por consiguiente, las imágenes, sonidos o conversaciones de las personas que son captados por cámaras de vigilancia u otros sistemas tecnológicos son, en general, datos personales cuyo tratamiento debe sujetarse a los contenidos del derecho al habeas data. De esta forma, en términos generales, los responsables del tratamiento de los datos deben obligarse 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. De esta misma forma, deben propender por proscribir el tratamiento de datos personales, y garantizar, asimismo, el derecho que tienen las personas a conocer la información sobre ellas almacenada y de exigir, en su caso, las rectificaciones que sean precisas.

158. Por lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 237 de la Ley 1801 de 2016, por el cargo analizado, en el entendido de que el manejo y tratamiento de información, datos e imágenes captados y/o almacenados a través de sistemas de video o medios tecnológicos que estén ubicados o instalados en el espacio público, en lugares abiertos al público, en zonas comunes o en lugares privados abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público, 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. Resalta la Corte que los jueces y tribunales ordinarios tienen un importante papel porque son los encargados de efectuar, si se produce algún conflicto, un juicio de ponderación en cada caso concreto, valorando si deben prevalecer los derechos de los afectados o el derecho del titular del local o espacio de acceso público a instalar estos instrumentos audiovisuales. En dicho juicio se toman diversos criterios en consideración, como son, por ejemplo, la temporalidad o el carácter permanente de la observación, si las cámaras son fijas o móviles, la calidad de resolución de las imágenes captadas por ellas, la zona concreta de ubicación de las mismas, los espacios prohibidos a la videovigilancia, etc.

G. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

159. Le correspondió a la Corte estudiar la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 32, 95 (parcial), 139 (parcial), 146 (parcial) y 237 (parcial) de la Ley 1801 de 2016. Tras analizar la aptitud sustantiva de la demanda, la Corte resolvió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los cargos elevados contra (i) el numeral 8º del artículo 95 de la Ley 1801 de 2016; y (ii) el artículo 139 de la Ley 1801 de 2016, por no evidenciar cumplidos los requisitos señalados en la jurisprudencia constitucional.

160. En relación con el artículo 32 del Código de Policía, señaló la Corte que no se vulnera la Constitución. Lo anterior, por cuanto, de una lectura del primer inciso del artículo 32 en conjunto con los numerales 1° y 2° que establecen los lugares que no se consideran privados, se debe concluir que según la jurisprudencia de la Corte el derecho a la intimidad protege un “espacio personal ontológico” o un “espacio del libre desarrollo de la personalidad” y por tanto existe una exigencia mínima de respeto al derecho a la intimidad que se predica en todos los ámbitos y en todos los espacios (públicos, semipúblicos, semiprivados y privados).

161. En cuanto al inciso primero del párrafo segundo del artículo 146 del Código de Policía, la Corte concluyó que la disposición demandada no vulnera la Constitución. Lo anterior, por cuanto si bien la instalación de cámaras de vigilancia en vehículos de transporte público masivo genera una restricción leve al derecho a la intimidad, ésta se encuentra justificada por la finalidad legítima que persigue (prevalencia del interés general y garantía del orden público), cumpliendo con los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad exigidos por la jurisprudencia constitucional. En todo caso, recordó que la captación y almacenamiento de la información, imágenes y datos a través de las cámaras de vigilancia instaladas en los vehículos destinados a la prestación del servicio público de transporte masivo, deberá sujetarse a lo dispuesto en la Ley Estatutaria 1581 de 2012 en materia de protección de datos personales.

162. En relación con el artículo 237 del Código de Policía, a efectos de ejercer debidamente el control de constitucionalidad y dar una solución integral a los problemas planteados por los demandantes, la Corte consideró necesario hacer uso de la integración normativa, de modo que los incisos demandados fueran estudiados en conjunto con lo dispuesto en el párrafo del artículo 237 del Código de Policía. Sobre el particular, la Corte encontró que la naturaleza de la información captada por las cámaras no depende del lugar en que estas son instaladas. Por lo tanto, la disposición demandada, al referirse al manejo y tratamiento de información, datos e imágenes captados y/o almacenados a través de sistemas de video o medios tecnológicos que estén ubicados o instalados en el espacio público, en lugares abiertos al público, en zonas comunes o en lugares privados abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público, resulta problemática. Lo anterior, en la medida que, la Constitución prohíbe, en general, la existencia de sistemas de vigilancia que tengan por objeto o como efecto anular el derecho a la intimidad, desconocer el derecho al habeas data o impedir el

ejercicio de las libertades constitucionalmente protegidas.

163. En consecuencia, indicó que, con el propósito de guardar la integridad de la Constitución y, al mismo tiempo, reconocer las competencias del legislador se debía realizar una armonización concreta de lo previsto en el artículo 237 del Código de Policía. Dicha armonización supuso interpretar la norma impugnada conjuntamente con el régimen constitucional y legal de protección de datos personales, así como con las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional en relación con los diferentes tipos de información. Al interpretar las tensiones que se presentan entre los diferentes derechos y la finalidad legítima que persigue la norma demandada, a saber, prevalencia del interés general y garantía del orden público, concluyó la Corte que el manejo y tratamiento de información, datos e imágenes captados y/o almacenados a través de sistemas de video o medios tecnológicos que estén ubicados o instalados en el espacio público, en lugares abiertos al público, en zonas comunes o en lugares privados abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público, deberá observar los principios de legalidad, finalidad, libertad, transparencia, acceso y circulación restringida, seguridad y confidencialidad y caducidad. Por lo que la Sala Plena declaró la exequibilidad condicionada en este sentido.

. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos en el expediente de la referencia, decretada por la Sala Plena de la Corte Constitucional en el Auto 305 del 21 de junio 2017.

SEGUNDO.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda, respecto de los cargos formulados contra (i) el numeral 8º del artículo 95 de la Ley 1801 de 2016; y (ii) el artículo 139 de la Ley 1801 de 2016.

TERCERO.- Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 32 de la Ley 1801 de 2016, por el cargo analizado.

CUARTO.- Declarar la EXEQUIBILIDAD del inciso primero, del párrafo segundo del artículo

146 de la Ley 1801 de 2016, por los cargos analizados.

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

Con salvamento parcial de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con aclaración de voto

Con impedimento aceptado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-094/20

DERECHO A LA INTIMIDAD-Clasificación de la información/CLASIFICACION DE LA INFORMACION-Finalidad (aclaración de voto)

DERECHO A LA INTIMIDAD Y HABEAS DATA-Relación (aclaración de voto)

DERECHO A LA INTIMIDAD-Concepto y desarrollo jurisprudencial (aclaración de voto)

DERECHO AL HABEAS DATA-Contenidos mínimos (aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-11902.

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 32, 95 (parcial), 139 (parcial), 146 (parcial) y 237 (parcial) de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional

de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación, presento las razones que me llevaron a aclarar el voto en la Sentencia C-094 de 2020, adoptada por la Sala Plena de esta Corporación, en sesión del 3 de marzo de este mismo año.

1. El objeto de la aclaración está relacionado con el enfoque del análisis que adelantó la mayoría de la Sala en relación con la clasificación de la información captada por sistemas de video y vigilancia como pública y de libre acceso, y el enlace de dichos sistemas a la red dispuesta por la Policía Nacional. En concreto, estas disposiciones se examinaron de manera integrada con respecto a los derechos al habeas data e intimidad con énfasis en el primero. Sin embargo, a mi juicio, resultaba necesario un análisis diferenciado frente a cada uno de estos derechos en atención a la relevancia de los problemas constitucionales que suscitaban las medidas, el carácter autónomo de los derechos y la necesidad de una mayor claridad en la decisión.

2. En la sentencia en mención, la Sala Plena estudió 5 cargos de inconstitucionalidad formulados en contra de diferentes normas del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Los cargos quinto y sexto, se dirigieron en contra del artículo 237 ibídem, el cual: (i) clasifica la información captada por los sistemas de video o los medios tecnológicos que estén ubicados en el espacio público, o en lugares abiertos al público, como pública y de libre acceso, salvo que se trate de información amparada por reserva legal; (ii) dispone el enlace de los sistemas de video y vigilancia que se encuentren instalados en espacio público, áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público a la red dispuesta por la Policía Nacional; y (iii) precisa que si dichos sistemas están en áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público, el enlace requerirá la autorización previa por parte de quien tenga la legitimidad para otorgarla. Los demandantes adujeron que estas disposiciones violan los derechos al habeas data y a la intimidad porque establecen, sin distinción sobre la naturaleza de la información, el libre acceso a los datos captados por los sistemas de video y vigilancia; le atribuyen poder informático a todos los ciudadanos, lo cual conlleva el riesgo de perfilamiento y seguimiento;

y el enlace de las cámaras a la red de la Policía Nacional constituye un mecanismo de vigilancia masiva que tiene una injerencia sistemática y desproporcionada en el derecho a la intimidad.

En el análisis de los cargos descritos, la Sala consideró que la clasificación de la información como pública y de libre acceso desconoce que a través de los mecanismos de vigilancia puede captarse información de otra naturaleza como privada y semi privada, y por ende se podría violar la Constitución y la Ley 1581 de 2012. No obstante, advirtió que esta medida busca proteger el interés general y la garantía del orden público, y que en los espacios públicos y semipúblicos se permiten mayores restricciones en los derechos y la expectativa de privacidad se reduce. En consecuencia, estableció la necesidad de aplicar el principio de armonización concreta para que la medida se ajuste a la Carta.

Igualmente, advirtió que el enlace de sistemas de video y medios tecnológicos con la red dispuesta por la Policía Nacional, especialmente cuando se encuentren instalados en áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público podría afectar el derecho a la intimidad. Sin embargo, comprobó que este enlace pretende garantizar la seguridad y el orden público; y que en los lugares en los que existe una mayor expectativa de privacidad la norma exige la autorización para el enlace. Por lo tanto, también optó por la aplicación del principio de armonización concreta.

Igualmente, indicó que el manejo de los datos personales captados por los sistemas de video y vigilancia genera los siguientes deberes para los responsables y encargados: (i) implementar sistemas de video vigilancia sólo cuando sea necesario para el cumplimiento de la finalidad propuesta; (ii) limitar la recolección de imágenes a la estrictamente necesaria para cumplir el fin específico previamente concebido; (iii) informar a los titulares acerca de la recolección, tratamiento y finalidad de la información; (iv) conservar las imágenes sólo por el tiempo estrictamente necesario para cumplir con la finalidad del sistema de vigilancia; (v) inscribir la base de datos en el Registro Nacional de Bases de Datos; (vi) suscribir cláusulas de confidencialidad con el personal que accederá a los sistemas; (vii) solicitar y conservar prueba de la autorización de los titulares para el tratamiento de sus datos personales; y (viii) no instalar sistemas de video vigilancia en lugares donde la recolección de imágenes y su tratamiento pueda afectar la imagen o la vida privada e íntima de las personas.

Con base en las consideraciones descritas, el numeral 5º de la sentencia condicionó el artículo 237 en el sentido de que el manejo y el tratamiento de información captada a través de los sistemas de video deberá observar los principios de legalidad, finalidad, libertad, transparencia, acceso, circulación restringida, seguridad, confidencialidad y caducidad.

3. Tal y como lo anuncié de forma preliminar disiento del enfoque del examen adelantado por la mayoría de la Sala sobre los cargos formulados en contra del artículo 237 de la Ley 1801 de 2016. La síntesis de la decisión, descrita previamente, demuestra que el estudio de las censuras se hizo de forma integrada con respecto a los derechos al habeas data y a la intimidad, y el condicionamiento de la norma se fundó en los principios de tratamiento de información en bases de datos. Esta metodología, a mi juicio, no permite establecer con claridad la respuesta frente a cada uno de los problemas constitucionales y torna confusos los razonamientos. Por esta razón, considero que el asunto exigía un análisis específico en el que la Corte efectuara, de un lado, una ponderación más profunda de las medidas de cara a la intimidad y, de otro, el examen sobre el manejo de la captación y recolección de los datos bajo la perspectiva del habeas data.

En concreto, la metodología que a mi juicio debió seguir la Corte consistía en adelantar, de forma diferenciada, los siguientes pasos en relación con la clasificación de la información recaudada en el espacio público, o en lugares abiertos al público como pública y de libre acceso: (i) el examen de la clasificación de la información desde la perspectiva de la intimidad acudiendo a los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional; (ii) a partir de este análisis concluir de forma expresa, como se anunció tímidamente en la parte motiva, que no toda la información puede ser considerada como pública y de libre acceso, ya que puede tratarse de información privada, semiprivada, semipública y pública, de acuerdo con su relación con la esfera más íntima de los individuos, y así: (iii) acudir al principio de armonización concreta a partir de los criterios que se derivan del derecho a la intimidad. Luego, fijada esta conclusión sobre la naturaleza de la información evaluar el manejo de los datos recaudados desde una perspectiva de habeas data y reiterar la necesidad de que se respeten las garantías constitucionales asociadas al manejo de información en bases de datos, tal y como se incluyó en la parte resolutive.

Ahora bien, con respecto al enlace de las cámaras de seguridad a la red dispuesta por la Policía Nacional se presenta el mismo problema metodológico anunciado, la Sala adelantó un

examen conjunto de los problemas sobre (i) la afectación a la intimidad que puede implicar el enlace de sistemas de seguridad en espacios semiprivados o privados que trasciendan a lo público y (ii) el manejo de la información recaudada a través de los medios de vigilancia ubicados en esos espacios. Como se advierte se trata de asuntos distintos y la forma en la que la Sala adelantó el examen llevó a que la sentencia no brindara una respuesta precisa a cada problema constitucional y que las medidas de armonización quedaran únicamente anunciadas en la parte motiva.

En particular, en lo que respecta al enlace de los sistemas de video y seguridad considero que la metodología que debió adoptar la Sala consistía en: (i) examinar la medida desde una perspectiva de intimidad, en concreto, a través de la evaluación de la expectativa de privacidad en escenarios como áreas comunes o lugares privados que trasciendan a lo público; (ii) a partir de la expectativa de privacidad y la finalidad de las normas concluir, como en efecto lo hizo, que el enlace si bien genera una afectación a la intimidad esta resulta válida constitucionalmente siempre que se adopten medidas de armonización; (iii) determinadas las condiciones de constitucionalidad del enlace en este caso se presentaba el problema adicional de la clasificación de la información recaudada en espacios semiprivados o privados que trasciendan a lo público, pues el Legislador no la clasificó como lo hizo con el espacio público. En este punto, debían reiterarse los criterios generales sobre la naturaleza de la información desde la perspectiva de la intimidad y con estos criterios fijar las medidas de armonización incluyendo las señaladas en el fundamento jurídico 156 de la sentencia. Finalmente, determinada la constitucionalidad del enlace y precisada la naturaleza de la información recaudada adelantar el examen con respecto al habeas data y, en particular, insistir en la necesidad de que el manejo de los datos se efectúe de acuerdo con los principios derivados de ese derecho.

4.- Aunque no es imperativo un examen particular frente a cada una de las disposiciones superiores referidas en los cargos de inconstitucionalidad considero que, en este caso, sí resultaba necesario un análisis independiente como el propuesto por tres razones. La primera, por la magnitud de la discusión constitucional planteada, tanto la clasificación de la información como pública y de libre acceso como el suministro de información permanente y vigilancia constante de las autoridades de policía en espacios que tienen un mayor ligamen a los ámbitos familiares y a la intimidad de los individuos que el espacio público, suscitan importantes problemas constitucionales. La segunda, por la autonomía de los derechos a la

intimidad y al habeas data. La tercera, por pedagogía constitucional, ya que se trata de medidas con impacto considerable en la vida cotidiana de gran parte de la sociedad, razón por la que resultaba necesaria una respuesta más clara con respecto a la ponderación de la afectación del derecho a la intimidad. En ese mismo sentido, una distinción de los exámenes le permitía a la ciudadanía y a los responsables del manejo de la información conocer con mayor precisión en qué consistieron las medidas de armonización que adoptó la Corte.

5.- En primer lugar, es necesario precisar que los cargos formulados por los demandantes en contra de las disposiciones previstas en el artículo 237 del Código Nacional de Policía hacen referencia tanto al derecho a la intimidad como al habeas data, y por la relación de estos derechos, la cual abordaré más adelante, no constituye per se un error de técnica constitucional o un problema competencial el examen de la violación de forma conjunta. Con todo, considero que en este caso el alcance de las medidas hacía deseable un análisis diferenciado.

De un lado, la norma autoriza el enlace permanente de cámaras de seguridad en lugares como áreas comunes y espacios privados que trasciendan a lo público a la red de la Policía Nacional. Esta medida tiene un impacto significativo en la vida y cotidianidad de las personas, particularmente en escenarios en los que existe una mayor expectativa de privacidad. En consecuencia, a mi juicio, resultaba necesario un estudio más profundo y particular sobre la afectación al derecho a la intimidad.

Igualmente, el impacto descrito se refuerza por las finalidades de las normas de policía, ya que estas disposiciones establecen medidas dirigidas a regular de manera concreta la interacción de la vida en comunidad. En ese sentido, la Corte ha reconocido que la Ley 1801 de 2016 fija reglas para la convivencia y, de esta forma, busca contribuir a la pacificación de la vida en sociedad. En consecuencia, se trata de un código que está: “centrado en los elementos que permiten construir unas condiciones usuales y cotidianas de convivencia en las comunidades. Está pensado en las personas en general, interesadas en construir un orden social pacífico y no sólo en los infractores y agresores de los demás.”

De otro lado, establecer el carácter público y de libre acceso de la información recaudada en el espacio público tiene un impacto significativo en la conducta y en la cotidianidad de todas las personas en estos escenarios. Por esta razón, resultaba deseable un examen no sólo con

respecto al manejo de esa información sino también, de manera diferenciada, un análisis particular y concreto a partir de los criterios del derecho a la intimidad, la relación de la información con la esfera más íntima de las personas y las mayores posibilidades de restricción según el espacio en el que se genera la conducta del individuo.

En síntesis, el objeto de las normas previstas en el Código Nacional de Policía y Convivencia, y su impacto en la vida y en la cotidianidad de todas las personas constituyen la primera razón por la que, a mi juicio, en este caso resultaba preciso un examen en los términos descritos en el fundamento 3 de esta aclaración.

6.- En segundo lugar, considero que el carácter autónomo de los derechos a la intimidad y al habeas data justificaba un análisis independiente. Para demostrar este punto haré una referencia general sobre el alcance de los derechos en mención y reiteraré las razones por las que la jurisprudencia constitucional ha establecido la necesidad de considerarlos de manera autónoma.

El artículo 15 de la Carta Política reconoce (i) el derecho a la intimidad personal y familiar, (ii) el derecho al buen nombre, y (iii) el derecho de todas las personas a conocer, actualizar y rectificar la información que se haya recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En consecuencia, desde la misma previsión constitucional se admite una relación entre los derechos en mención, pero su carácter autónomo. Igualmente, la jurisprudencia de esta Corporación si bien ha hecho énfasis en la relación intimidad- habeas data también ha explicado su alcance y la necesidad de reconocer su autonomía.

7.- Con respecto al derecho a la intimidad la jurisprudencia constitucional ha señalado que: “permite y garantiza en los asociados, el poder contar con 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”

En concordancia con esa definición, el derecho a la intimidad comporta la facultad de exigirle a los demás el respeto pleno por un ámbito exclusivo que incumbe solamente al individuo, que es resguardo de sus posesiones privadas, de sus propios gustos y de aquellas conductas

o actitudes personalísimas que no está dispuesto a exhibir, y en el que no caben legítimamente las intromisiones. Asimismo, comprende la protección frente a la divulgación no autorizada de los asuntos que conciernen al ámbito de privacidad, una prerrogativa de defensa con respecto a las intervenciones ilegítimas y la consecuente posibilidad de tomar decisiones libres en esa esfera íntima.

En ese sentido, con el objeto de graduar los niveles de protección del derecho a la intimidad la Corte ha diferenciado tres ámbitos de protección, cada uno con un nivel de escrutinio más fuerte que el otro. El primero, se encuentra la esfera más íntima, que corresponde a los pensamientos o sentimientos más personales que un individuo sólo ha expresado a través de medios muy confidenciales, ámbito en el que la garantía de la intimidad es casi absoluta, de suerte que sólo situaciones o intereses excepcionalmente importantes justifican una intromisión. El segundo, corresponde a 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 donde también hay una intensa protección constitucional, pero hay mayores posibilidades de injerencia ajena legítima. El tercero, se encuentra la esfera social, que corresponde a las relaciones más públicas como las del trabajo, en las que la protección constitucional a la intimidad es menor, pero no desaparece, pues de esta mayor exposición a los demás no se infiere una anulación del derecho a la intimidad.

En consecuencia, el derecho a la intimidad genera una protección determinada por la relación del asunto con la esfera más personal del individuo y, por ende, aunque se establezcan criterios generales y medidas sobre cierto tipo de información el ámbito de protección no puede ser completamente determinado a priori a partir de una clasificación objetiva según el escenario en el que se presente la actividad del sujeto. En efecto, a pesar de la existencia de reglas que sean la manifestación de la protección de la intimidad en ciertos ámbitos como, por ejemplo, las normas relacionadas con la relación médico-paciente, lo cierto es que la violación de la intimidad exige en la mayoría de los casos un examen de la situación concreta para determinar la relación de la información con el ámbito exclusivo del individuo y, en consecuencia, la legitimidad de la incidencia.

8.- Ahora bien, con respecto al derecho al habeas data es necesario destacar que su reconocimiento y protección surgieron ligados al respeto a la intimidad. La jurisprudencia constitucional ha explicado que se desarrolló, a partir de la consagración del derecho de la

intimidad en los instrumentos internacionales, como una prerrogativa independiente frente al poder creciente de los sistemas de recaudo y manejo masivo de información en bases de datos, escenarios que exigían medidas de protección específicas concordantes con la dignidad humana en el mundo de la tecnología.

El derecho al habeas data se definió en la Sentencia T- 729 de 2002 como la facultad que tiene el titular de datos personales de exigir a las administradoras de bases de datos el acceso, la inclusión, la exclusión, la corrección, la adición, la actualización, la certificación de la información y la posibilidad de limitar su divulgación, publicación o cesión. Adicionalmente, la Corte estableció que el ámbito de aplicación de este derecho corresponde al entorno en el cual se desarrollan los procesos de administración de bases de datos personales y exhortó al Legislador para su reglamentación integral en atención al creciente poder informático.

En atención a la necesidad de una regulación con las características descritas se expidió la Ley 1581 de 2012 que corresponde a una ley estatutaria que estableció los principios a los que está sujeto cualquier tipo de tratamiento de datos en Colombia. La Sentencia C-748 de 2011 examinó la constitucionalidad del proyecto de ley en mención y además de reiterar el carácter autónomo del derecho al habeas data se establecieron los siguientes contenidos mínimos:

“(i) el derecho de las personas a conocer -acceso- la información que sobre ellas está recogida en bases de datos, lo que conlleva el acceso a las bases de datos donde se encuentra dicha información; (ii) el derecho a incluir nuevos datos con el fin de que se provea una imagen completa del titular; (iii) el derecho a actualizar la información, es decir, a poner al día el contenido de dichas bases de datos; (iv) el derecho a que la información contenida en bases de datos sea rectificada o corregida, de tal manera que concuerde con la realidad; (v) el derecho a excluir información de una base de datos, bien porque se está haciendo un uso indebido de ella, o por simple voluntad del titular -salvo las excepciones previstas en la normativa.”

En consecuencia, como se advierte de lo dicho en precedencia, la regulación integral en la Ley 1581 de 2012 y los contenidos mínimos fijados en la jurisprudencia constitucional muestra que se trata de un derecho que está relacionado con un ámbito material específico, esto es, el de la recolección, manejo y administración de información en bases de datos y,

por ende, comporta una serie de prerrogativas dirigidas a que en ese contexto el manejo de la información sea respetuoso de la dignidad humana.

9.- En atención a las distinciones descritas, desde la Sentencia T-729 de 2002 esta Corporación ha señalado que no sólo es deseable sino que es necesario diferenciar los derechos a la intimidad y al habeas data, ya que esta distinción: (i) permite exigir y obtener la protección constitucional de cada derecho de forma directa e independiente; (ii) considera el contexto material de aplicación de cada derecho; y (iii) responde a las distinciones de los regímenes jurídicos aplicables.

A partir de los elementos expuestos resulta claro que los derechos al habeas data y a la intimidad tienen ámbitos de protección diferentes. El primero, se refiere a la protección del manejo de la información personal en bases de datos, mientras que el segundo involucra la facultad que tienen todos los asociados de exigir a los demás el respeto de un ámbito de privacidad exclusivo. Aunque en el contexto material del primero también se pueden presentar afectaciones de la intimidad esta circunstancia no equipara los derechos. Por lo tanto, los contornos de cada uno de ellos constituyen un criterio relevante que no fue considerado en el examen conjunto que adelantó la Sala.

10.- En concordancia con las distinciones descritas la respuesta constitucional a los problemas que planteaba la norma acusada a partir de un condicionamiento fundado, principalmente, en el derecho al habeas data resulta insuficiente. Lo anterior, porque la Ley 1581 de 2012 hace referencia a la naturaleza de la información recaudada a partir de una categoría general de datos personales, que define en su artículo 3º, como la información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales determinadas o determinables; y mediante una categoría específica de datos sensibles “aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación”. En consecuencia, la determinación de la medida de armonización a partir únicamente de los principios del manejo de bases de datos deja por fuera un elemento medular que corresponde a la clasificación de la información desde la perspectiva de la intimidad.

En ese sentido, hay que destacar que la medida de armonización en el condicionamiento está relacionada con el tratamiento de la información bajo los principios de habeas data, razón por la que no quedó claro cómo se superó el problema sobre la clasificación de la información

a partir del criterio de intimidad. En este punto, considero que si bien en las consideraciones generales la sentencia reconoció la clasificación de la información desde la perspectiva de la intimidad desarrollada por la jurisprudencia constitucional no la aplicó de forma clara en la medida de armonización, ya que sólo hizo referencia a los principios de manejo de datos.

En consecuencia, un análisis diferenciado como el que describí permitía hacer una construcción argumentativa más comprensible para concluir la constitucionalidad de la norma siempre que la determinación de la naturaleza de la información atiende al criterio de intimidad. Luego, determinada la naturaleza de la información, era necesario supeditar el manejo de los datos a los principios previstos en el numeral 5º de la parte resolutive.

11.- Finalmente, considero que a partir de los elementos previamente expuestos en este caso se reforzaba la necesidad de un examen independiente en aras de lograr un mayor efecto pedagógico.

Tal y como lo expliqué las disposiciones examinadas tienen efectos importantes en la vida cotidiana de las personas así como la virtualidad de interferir en espacios comúnmente alejados de la mirada estatal. Por lo tanto, una distinción en las consideraciones sobre la intimidad y el habeas data le permitía a la ciudadanía y a los responsables del manejo de la información conocer con más precisión las razones por las que la Corte consideró que se trataba de medidas que se ajustaban a la Constitución.

Igualmente, la mayor claridad extrañada resultaba necesaria para la determinación de las medidas de armonización adoptadas, pues el condicionamiento del artículo 237 se sujetó exclusivamente a los principios de tratamiento de datos para el manejo de la información recaudada desde una perspectiva del derecho al habeas data, pero no incluyó los elementos relacionados con el derecho a la intimidad a pesar de que se refirieron en las consideraciones generales.

De suerte que en la adopción de los remedios constitucionales dirigidos a lograr una armonía entre las disposiciones examinadas y la Carta se consideró, principalmente, el derecho al habeas data, que solamente dio cuenta y permitió enfrentar una arista de los problemas constitucionales derivados de la norma acusada.

12.- En síntesis, a partir de los elementos expuestos considero que en este caso resultaba

deseable un examen particular frente a cada uno de los problemas constitucionales derivados del artículo 237 de la Ley 1801 de 2016 bajo los contornos propios de cada uno de los derechos involucrados.

De esta manera, expongo las razones que me conducen a aclarar el voto respecto de la Sentencia C-094 de 2020, adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada