

LA INSTALACIÓN DE CÁMARAS EN VEHÍCULOS DE TRANSPORTE PÚBLICO NO VULNERA LA CONSTITUCIÓN. PRINCIPIOS A LOS QUE DEBE SUJETARSE EL MANEJO Y TRATAMIENTO DE INFORMACIÓN, DATOS E IMÁGENES CAPTADOS Y/O ALMACENADOS EN SISTEMAS DE VIDEOS UBICADOS EN EL ESPACIO PÚBLICO, LUGARES ABIERTOS AL PÚBLICO, ZONAS COMUNES O LUGARES PRIVADOS QUE TRASCIENDAN A LO PÚBLICO

III. EXPEDIENTE D-11902 - SENTENCIA C-094/20 (marzo 3)
M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma demandada

LEY 1801 DE 2016
(julio 29)

Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

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.

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.

“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.”

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 1º. 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 2º. 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.”

“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.”

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.

2. Decisión

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 de 2017.

Segundo. INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda, respecto de los cargos formulados contra (i) el numeral 8° 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 parágrafo 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.

3. Síntesis de la providencia

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 8° 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.

3.1. 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).

3.2. En cuanto al inciso primero del parágrafo 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.

3.3. 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 parágrafo 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.

3.4. 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.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvó parcialmente su voto frente a lo resuelto por la mayoría. Indicó que **sólo comparte la decisión de exequibilidad del artículo 32** del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en relación con el alcance de la *definición de privacidad* y la garantía del derecho a la intimidad como espacio personal ontológico, más allá del ámbito en que se encuentre el individuo. Respecto de las determinaciones adoptadas por la Sala Plena frente a los demás cargos, expresó su disenso.

Por un lado, **se apartó de la decisión inhibitoria frente a los cargos formulados contra los artículos 95 –num. 8– y 139** de la Ley 1801 de 2016, en tanto consideró que los planteamientos de los demandantes satisfacían las condiciones mínimas para adelantar un estudio de mérito, y que, en esa medida, las exigencias de carga

argumentativa impuestas a los actores por parte de la Sala Plena resultan desproporcionadas, al paso que desatienden la naturaleza informal de la acción pública de inconstitucionalidad y el acceso efectivo a la administración de justicia. En tal sentido, sostuvo que la acusación de los actores sobre la afectación a derechos fundamentales que suponen los preceptos demandados –obligación legal de registrar el IMEI de los dispositivos (art. 95, num. 8) y definición del espectro electromagnético como espacio público (art. 139)– reunía los presupuestos para que la Corte emprendiera un análisis acerca de la validez constitucional de unas medidas del legislador que, tal como lo sugería la demanda, pueden comprometer excesivamente el goce de garantías constitucionales.

Por otro lado, el magistrado Rojas Ríos **salvó voto en relación con las decisiones de exequibilidad y exequibilidad condicionada en relación con los artículos 146 –pár. 2º, inc. 1º– y 237, respectivamente**, de la Ley 1801 de 2016, pues estimó que la vigilancia por medio de cámaras en medios de transporte público y la integración de los sistemas de vigilancia a la red de la Policía Nacional junto con la posibilidad de acceder a la información allí captada, constituyen medidas legislativas que habilitan una sensible intromisión del Estado en la libertad de las personas, sin que como contrapartida se haya logrado demostrar cómo ello contribuye determinadamente al logro de los fines de seguridad y orden público que pretenden perseguir.

En cuanto a la instalación de cámaras en los medios de transporte, afirmó que la Sala acogió la tesis más lesiva de los derechos fundamentales al concluir que es compatible con la Constitución la irrupción del Estado en estos escenarios sin el consentimiento de las y los ciudadanos que serán permanentemente observados. Sin cerciorarse de que pudieran existir otras alternativas menos gravosas en términos de libertad, intimidad y dignidad humana, la Sala tomó partida por la exequibilidad de la disposición, olvidando que, por virtud de esta medida tan extrema, la persona que legítimamente rechaza la opción de ser grabada en sus desplazamientos se enfrentará al dilema de no poder usar con libertad y tranquilidad los medios de transporte público, o resignarse a usarlos sacrificando su opción por no ser vigilada en su día a día.

A su vez, respecto del enlace de los sistemas de seguridad con la red de la Policía Nacional y la habilitación para acceder a dicha información, aunque la Sala Plena haya condicionado la constitucionalidad de dicho precepto a la observancia de la normativa sobre tratamiento de datos personales, es evidente que la vigilancia estatal masiva aunada a la recolección de aquellas imágenes, conversaciones y demás datos captados por sistemas de seguridad en espacios públicos, lugares abiertos al público, áreas comunes y espacios privados que trasciendan a lo público, es una invasión desproporcionada en entornos en los que normalmente se desenvuelve la vida de las personas, invasión cuya indispensabilidad y efectividad para incrementar los indicadores de seguridad no está acreditada, pero que por su efecto intimidatorio sí tiene la virtualidad de inhibir comportamientos espontáneos cobijados por el ejercicio legítimo de la libertad y que no provocan lesión alguna frente a bienes jurídicos protegidos.

Señaló el magistrado **ROJAS RÍOS** que la decisión adoptada por la Corte a favor de la hipervigilancia es una permisión del totalitarismo que, como en la obra literaria “1984” de George Orwell, restringe las libertades ciudadanas y faculta la intromisión desproporcionada en la vida de la sociedad.

Por su parte, la magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** aclaró el voto en relación con algunas de las consideraciones expuestas en la motivación de la presente providencia. La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** se reservó la presentación eventual de una aclaración de voto.