

Bogotá, D.C., 28 julio de 2025

Doctor.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ

Secretario General

Senado de la República

Asunto: Radicación de proyecto de ley “Por medio del cual se prohíbe la grabación de audio mediante Sistemas de video vigilancia en establecimientos abiertos al público y se dictan otras disposiciones”

Respetado Secretario General,

En mi calidad de Congresista de la República y en uso de las atribuciones que me han sido conferidas constitucional y legalmente, me permito respetuosamente radicar el proyecto de ley de referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Cordialmente,


PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRAS

Senador de la República

PROYECTO DE LEY No _____ DE 2025

“Por medio del cual se prohíbe la grabación de audio mediante Sistemas de video vigilancia en establecimientos abiertos al público y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTICULO 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto prohibir la grabación de audio mediante sistemas de video vigilancia en establecimientos abiertos al público, con el fin de proteger el derecho a la intimidad de las personas.

ARTICULO 2. Ámbito de aplicación. Esta ley aplica a todos los establecimientos abiertos al público, incluyendo pero sin limitarse a: comercios, entidades financieras, instituciones educativas, centros de salud, terminales de transporte, estaciones de servicio, y demás lugares de acceso general.

ARTICULO 3. Prohibición de la grabación de audio. Se prohíbe expresamente la instalación o el uso de sistemas de video vigilancia que incluyan la grabación de audio en establecimientos abiertos al público.

ARTICULO 4. Excepciones. Se exceptúan de la prohibición prevista en la presente ley aquellos casos en los que la grabación de audio sea estrictamente necesaria y se encuentre justificada por razones legales, judiciales o de seguridad debidamente acreditadas, conforme a lo establecido por la normatividad vigente en materia de protección de datos personales y garantías constitucionales.

PARAGRAFO. En los casos en que, por excepción, se haga uso de sistemas de video vigilancia con grabación de audio, el responsable deberá informar de manera clara, visible y previa a las personas que se encuentren en el área vigilada, sobre la existencia y finalidad de dicha grabación, garantizando el principio de transparencia en el tratamiento de datos personales.

ARTICULO 6. Sanciones. El incumplimiento de las disposiciones de esta ley dará lugar a las sanciones previstas en la Ley 1581 de 2012 y en las normas que regulan la protección de datos personales, sin perjuicio de las acciones penales o disciplinarias a que haya lugar.

PARAGRAFO 1. La vigilancia, investigación y sanción de las conductas que infrinjan lo dispuesto en la presente ley estarán a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio de sus funciones legales como autoridad nacional de protección de datos personales, conforme a lo previsto en el artículo 23 de la Ley 1581 de 2012.

PARAGRAFO 2. Con el fin de garantizar una implementación efectiva y evitar cargas desproporcionadas a los establecimientos, la Superintendencia de Industria y Comercio desarrollará estrategias de orientación, divulgación y acompañamiento técnico para facilitar el cumplimiento progresivo de esta ley, especialmente en lo relativo al uso adecuado de sistemas de video vigilancia.

ARTICULO 7. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige seis (6) meses a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS

Senador de la República

SECRETARÍA GENERAL (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 28 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de

Nº. 44 Acto Legislativo Nº. _____, con todo

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H. S. Pedro Hernando Flórez


SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY No _____ DE 2025

“Por medio del cual se prohíbe la grabación de audio mediante Sistemas de video vigilancia en establecimientos abiertos al público y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Introducción

La protección del derecho fundamental a la intimidad constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho y una garantía sustancial para la vigencia de una sociedad democrática. En la actualidad, el uso extendido de tecnologías de videovigilancia en establecimientos abiertos al público se ha convertido en una herramienta legítima para la prevención de delitos, la protección de bienes y la seguridad de las personas. Sin embargo, la incorporación de micrófonos y dispositivos de grabación de audio en estos sistemas plantea retos inéditos frente a la expectativa razonable de privacidad y el tratamiento adecuado de datos personales sensibles.

En Colombia, la Constitución Política reconoce de manera expresa, en su artículo 15, la inviolabilidad de la vida privada y el derecho a la autodeterminación informativa, principios reafirmados por la Ley 1581 de 2012 y desarrollados ampliamente por la Corte Constitucional. Estos preceptos encuentran respaldo adicional en compromisos internacionales adquiridos por el país, como la Convención Americana sobre Derechos

Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los estándares de la OCDE en materia de gobernanza de datos.

No obstante, a pesar de este marco robusto, la falta de regulación específica sobre la captación de audio en contextos de videovigilancia ha permitido la proliferación de prácticas de monitoreo indiscriminado, muchas veces desproporcionadas y carentes de justificación legal, que terminan por vulnerar derechos fundamentales como la intimidad, la libertad de expresión y la reserva de las comunicaciones.

II. Justificación del Proyecto

El presente proyecto de ley surge de la necesidad de subsanar un vacío normativo evidente: la ausencia de una disposición clara que prohíba, limite o condicione el uso de grabación de audio mediante sistemas de videovigilancia en establecimientos abiertos al público.

Si bien la videovigilancia visual se encuentra justificada dentro de parámetros de legalidad y proporcionalidad, la captación de audio implica un nivel de intervención más profundo, pues permite registrar conversaciones privadas, opiniones, datos sensibles o información que no guarda relación directa con la finalidad de vigilancia o seguridad.

La Corte Constitucional ha dejado claro, a través de múltiples pronunciamientos, que la expectativa de privacidad subsiste incluso en lugares de acceso público, especialmente cuando se trata de comunicaciones orales cuya interceptación debe contar con una justificación excepcional y con autorización legal expresa (Sentencias T-414 de 1992, T-729 de 2002 y C-748 de 2011). Así mismo, la Ley 1581 de 2012 establece que el tratamiento de datos sensibles, como lo es la voz de una persona, solo procede bajo supuestos estrictos de necesidad, proporcionalidad y consentimiento expreso.

Este principio de proporcionalidad es respaldado por estándares internacionales, como el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea (GDPR), el cual impone el deber de minimización de datos y restringe la captación de audio salvo cuando sea estrictamente necesaria y debidamente informada. Países como España, Alemania, Francia y Argentina han desarrollado guías y precedentes sancionatorios que evidencian una tendencia clara: la grabación de audio en videovigilancia se presume desproporcionada y solo se admite en situaciones excepcionales (por ejemplo, puntos críticos de seguridad como entidades bancarias o zonas de altísimo riesgo).

En Colombia, la ausencia de un marco claro ha permitido que múltiples establecimientos incorporen micrófonos en cámaras de seguridad de manera rutinaria, sin criterios de legalidad, proporcionalidad ni transparencia frente a los titulares de los datos. Esta práctica vulnera principios básicos del habeas data, la intimidad y la protección de las comunicaciones, y expone a las personas a ser grabadas sin su conocimiento y consentimiento.

En este contexto, el presente proyecto de ley establece de manera expresa:

1. La prohibición general de la captación y grabación de audio mediante sistemas de videovigilancia en establecimientos abiertos al público.

2. Un régimen de excepciones limitadas, únicamente para casos donde exista una base legal clara, justificación de seguridad comprobada o requerimiento judicial expreso.
3. La obligación de informar de forma clara y visible a los usuarios cuando exista una excepción autorizada, garantizando así el principio de transparencia consagrado en la Ley 1581 de 2012.
4. El fortalecimiento del control por parte de la autoridad nacional de protección de datos, asignando a la Superintendencia de Industria y Comercio la función de vigilancia, prevención y sanción.

Con esta medida, Colombia se alinea con buenas prácticas internacionales, refuerza la seguridad jurídica para los responsables del tratamiento de datos y otorga a la ciudadanía la garantía de que su derecho a la intimidad no será vulnerado por prácticas de vigilancia indiscriminada.

En suma, esta iniciativa legislativa protege el núcleo esencial de la vida privada y fomenta una cultura de respeto a la privacidad en la era de la vigilancia digital, sin desconocer la legítima necesidad de contar con sistemas de seguridad para la prevención del delito.

III. Problema

El uso masivo de cámaras de videovigilancia se ha convertido en una práctica generalizada para reforzar la seguridad en espacios abiertos al público como comercios, entidades financieras, instituciones educativas, clínicas, estaciones de servicio, terminales de transporte, entre otros. Si bien la captación de imágenes se encuentra dentro de márgenes razonables de legalidad, la creciente incorporación de dispositivos de grabación de audio dentro de estos sistemas ha generado una zona gris que vulnera principios fundamentales de protección de datos personales.

La falta de una norma clara que prohíba expresamente la grabación de conversaciones privadas ha permitido que algunos establecimientos instalen micrófonos y recojan información sensible sin autorización ni justificación proporcional. Esto expone a los ciudadanos a ser grabados de forma constante, sin conocimiento ni control, afectando su expectativa de privacidad y la inviolabilidad de las comunicaciones consagrada en la Constitución Política.

Además, la ausencia de directrices específicas ha llevado a que muchos administradores propietarios de sistemas de videovigilancia desconozcan los límites legales, dejando

expuestos a los establecimientos a sanciones por prácticas contrarias a la Ley 1581 de 2012, la Ley 1266 de 2008 y el Código Penal Colombiano.

Por tanto, la captación de audio mediante videovigilancia sin una finalidad legítima, específica y excepcional constituye una forma de recolección de datos sensibles que contraviene los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y transparencia, debilitando la protección del derecho fundamental a la intimidad.

IV. Objetivos del Proyecto

Objetivo General

Proteger y garantizar el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, limitando la recolección y tratamiento de datos sensibles mediante la prohibición de la grabación de audio a través de sistemas de videovigilancia en establecimientos abiertos al público.

Objetivos Específicos

1. Establecer una prohibición clara, expresa y general que limite la captación y grabación de audio en espacios de acceso público o de libre concurrencia, protegiendo así la intimidad de los ciudadanos.
2. Regular de manera estricta las excepciones a dicha prohibición, condicionándolas a la existencia de una justificación legal, el respeto del principio de proporcionalidad y la sujeción a mecanismos de control y supervisión administrativa.
3. Garantizar que, en los casos excepcionales en que se autorice la videovigilancia con audio, se informe de forma oportuna, clara y suficiente a los ciudadanos sobre esta circunstancia, asegurando la transparencia y el consentimiento informado.
4. Fortalecer las competencias y capacidades de la Superintendencia de Industria y Comercio como autoridad nacional encargada de la vigilancia, control y protección de los datos personales, particularmente frente al uso de tecnologías de videovigilancia.
5. Fomentar una cultura de respeto y protección de los datos personales y de la intimidad, armonizando el marco normativo interno con los estándares internacionales y las mejores prácticas comparadas en materia de derechos fundamentales y tratamiento de la información.

V. Beneficios esperados

La aprobación de esta iniciativa legislativa representa un avance significativo para la protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía y para el fortalecimiento de la seguridad jurídica de quienes operan sistemas de videovigilancia en el país. En primer lugar, esta propuesta garantiza de manera efectiva la protección de la intimidad, el habeas data y la inviolabilidad de las comunicaciones, reforzando así las garantías constitucionales que amparan a todos los ciudadanos. Asimismo, establece reglas claras y precisas para operadores, comerciantes y empresarios, brindándoles seguridad jurídica, previniendo posibles sanciones administrativas y evitando conflictos legales derivados de vacíos normativos. Además, esta regulación alinea a Colombia con los estándares internacionales de protección de datos y privacidad, adoptando buenas prácticas promovidas por la Unión Europea, la OCDE y otros sistemas jurídicos que privilegian principios como la proporcionalidad y la minimización de datos. De igual forma, la iniciativa contribuye a la reducción de riesgos de abuso en el manejo de grabaciones de audio, minimizando la posibilidad de filtraciones, chantajes o la comercialización de información sensible. Finalmente, fomenta una cultura de educación y responsabilidad en la protección de datos, al exigir a los establecimientos y operadores mayor transparencia frente a los usuarios, fortaleciendo así la confianza ciudadana en el uso responsable de las tecnologías de vigilancia.

MARCO NORMATIVO

I. Marco Constitucional

1. Artículo 15 de la Constitución Política de Colombia:

Consagra el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar y el derecho al habeas data. La norma establece que “todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar”. Asimismo, se garantiza la protección de la información recolectada en bancos de datos y archivos, requiriendo autorización del titular para su recolección, almacenamiento y uso.

2. Artículo 28:

Consagra la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación privada, extendiendo la protección a cualquier forma de interceptación no autorizada, incluyendo la captación de conversaciones por medios tecnológicos.

Jurisprudencia Constitucional:

1. Sentencia T-414 de 1992: Precisa que la inviolabilidad de las comunicaciones comprende no solo la correspondencia escrita, sino toda forma de comunicación privada, incluyendo la oral.
2. Sentencia T-729 de 2002: Reitera que la expectativa de privacidad no desaparece totalmente en espacios públicos o abiertos, cuando la persona puede razonablemente esperar reserva de lo que dice o hace.
3. Sentencia C-748 de 2011: Subraya que el derecho al habeas data es una manifestación de la autodeterminación informativa y debe interpretarse en armonía con el principio de proporcionalidad.
4. Sentencia SU-458 de 2012: Reitera el carácter autónomo del derecho a la intimidad frente a intervenciones estatales o privadas mediante tecnologías de vigilancia.

II. Normativa Legal Nacional

1. Ley 1581 de 2012 (Ley de Protección de Datos Personales):

- 1.1 Define principios rectores para el tratamiento de datos: legalidad, finalidad, libertad, veracidad, transparencia, acceso y circulación restringida, seguridad y confidencialidad.
- 1.2 Prohíbe el tratamiento de datos personales sensibles, salvo excepciones estrictas previstas por ley.
- 1.3 Obliga a obtener autorización previa, expresa e informada del titular para la recolección de datos sensibles, como lo es la voz grabada en contexto privado.

2. Ley 1266 de 2008 (Habeas Data Financiero):

Refuerza el derecho a la autodeterminación informativa y el consentimiento informado, aplicable por analogía como criterio interpretativo de protección reforzada cuando se recopilan datos personales sin justificación.

Código Penal Colombiano:

1. Artículo 192: Delito de violación ilícita de comunicaciones u correspondencia. Penaliza la interceptación o captación no autorizada de comunicaciones privadas.
2. Artículo 269A y ss.: Delitos informáticos y acceso abusivo a sistemas informáticos. Sirven de sustento para proteger la información captada y almacenada mediante sistemas de videovigilancia.

III. Normativa Internacional y Estándares Regionales

1. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, artículo 11):

Reconoce el derecho a la protección de la honra y la dignidad. Prohíbe injerencias arbitrarias o abusivas en la vida privada, la familia y la correspondencia.

2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 17):

Prohíbe injerencias ilegales o arbitrarias en la vida privada, la familia y las comunicaciones.

3. Reglamento General de Protección de Datos (GDPR - UE 2016/679):

3.1. Principio de minimización de datos (art. 5.1.c): Los datos personales deben ser “adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados”.

3.2. Principio de transparencia: El titular debe ser informado de forma clara sobre la recolección de datos de voz.

3.3. Autoridades europeas como la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) y el Grupo de Trabajo del Artículo 29 (hoy Comité Europeo de Protección de Datos) han señalado que la grabación de audio se presume desproporcionada y debe restringirse a casos excepcionales.

IV. Legislación Comparada

España:

- Ley Orgánica 3/2018 (LOPDGDD): Complementa el GDPR y limita la captación de audio a situaciones justificadas. La AEPD ha emitido guías específicas que desaconsejan grabar audio salvo necesidad operativa demostrable.
- Sentencia del Tribunal Supremo Español (STS 1195/2000): Reconoce la expectativa de privacidad aun en entornos laborales cuando se graba audio.

Alemania:

- Legislación federal de protección de datos (Bundesdatenschutzgesetz, BDSG) prohíbe grabar audio en cámaras de vigilancia salvo autorización legal expresa. Las infracciones son objeto de fuertes sanciones.

Francia:

- La CNIL (Autoridad Francesa de Protección de Datos) establece en su Guía de Videovigilancia que la captación de sonido se considera, por regla general, desproporcionada y contraria a la libertad individual, salvo en casos excepcionales como llamadas de emergencia o situaciones de seguridad bancaria específica.

México:

- Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares limita la recolección de datos sensibles (como la voz) sin consentimiento. El INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales) ha expedido criterios restrictivos para la captación de audio en videovigilancia.

Argentina:

- La Ley 25.326 y la Autoridad de Acceso a la Información Pública consideran la grabación de audio como dato sensible, sujeta a consentimiento informado, proporcionalidad y finalidad específica.

V. Obligaciones Internacionales asumidas por Colombia

1. OCDE (Recomendación del Consejo sobre Gobernanza de Datos, 2019):

Exhorta a los Estados a establecer medidas de minimización y proporcionalidad en la recolección de datos, especialmente cuando se recopilan datos sensibles mediante nuevas tecnologías.

2. Recomendaciones de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH:

Advierte sobre el riesgo de vigilancia masiva y la necesidad de establecer límites legales claros a la recolección de datos que puedan interferir con la libertad de expresión y la privacidad.

VI. Conclusión

El Congreso de la República tiene la oportunidad de llenar un vacío normativo que afecta de forma directa uno de los derechos fundamentales más importantes de nuestra democracia: la intimidad. Con este proyecto de ley se responde a los desafíos de la era digital, reconociendo la legítima utilidad de la videovigilancia, pero estableciendo límites razonables frente a prácticas desproporcionadas como la grabación indiscriminada de conversaciones.

De esta forma, el estado colombiano avanza en el cumplimiento de los compromisos constitucionales e internacionales, adoptando normas modernas que protegen a los ciudadanos, fomentan la responsabilidad de quienes tratan datos personales y fortalecen la confianza en el equilibrio entre seguridad y respeto de la vida privada.

Cordialmente,



PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS

Senador de la República