

Bogotá D.C., 14 de octubre de 2025

Doctor
JULIO ELÍAS CHAGÚÍ FLÓREZ
Presidente
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
Ciudad

Ref: Informe de ponencia Proyecto de Ley No. 044 de 2025 Senado ***“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”***

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva mediante Acta MD-09, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 044 de 2025 Senado ***“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”***,

Cordialmente,



ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República
Ponente Único

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen:	Congresional		
Autor:	HH.SS: Pedro Flórez.		
Proyecto Original:	Gaceta	N°	1391/2025
Trámite en Cámara:	El 28 de julio de 2025, se radicó ante la Secretaría General del Senado.		

El día 10 de septiembre de 2025 la Secretaría General de Comisión Primera me designó a mí, Alfredo Deluque Zuleta, como ponente único para primer debate en esta comisión constitucional.

OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley inicialmente presentado establecía como objeto una **prohibición absoluta de la grabación de audio mediante sistemas de videovigilancia en establecimientos abiertos al público**, con el fin de proteger de manera estricta el derecho fundamental a la intimidad de las personas. Esta propuesta respondía al vacío normativo existente en Colombia frente al uso de micrófonos y dispositivos de audio en sistemas de seguridad, que hasta ahora no contaban con una regulación específica.

No obstante, tras la revisión técnica y el pliego de modificaciones en la ponencia, el objeto del proyecto se transforma en un **régimen regulatorio con excepciones**, que mantiene la finalidad central de proteger la intimidad, pero introduce elementos que lo hacen más equilibrado y operativo. Entre los cambios más relevantes se encuentran:

- **Reglas de transparencia y consentimiento**, obligando a informar de manera visible y clara cuando se utilicen sistemas con grabación de audio, y exigiendo consentimiento previo, libre e informado en el ámbito laboral.
- **Inclusión explícita de los lugares de trabajo** dentro del ámbito de aplicación, reconociendo la especial protección que requieren las relaciones laborales.
- **Autorregulación en espacios privados restringidos**, permitiendo que sus titulares definan reglas internas siempre bajo el marco de la ley de protección de datos.

- **Sanciones más claras y graduadas**, incluyendo la tipificación de infracciones graves por ausencia de información o consentimiento.
- **Ajustes técnicos de numeración**, que corrigen errores de forma y dotan de mayor coherencia a la estructura normativa.

En síntesis, el objeto del proyecto ya no se limita a prohibir de manera categórica, sino que **flexibiliza la regulación** para garantizar la protección del derecho a la intimidad sin impedir situaciones excepcionales que puedan estar debidamente justificadas en la ley, armonizando la seguridad con los principios constitucionales de necesidad y proporcionalidad.

RESUMEN DE LA PONENCIA

El proyecto de ponencia con cambios incorporados queda estructurado en seis artículos.

- El **artículo 1** define como objeto regular y, en general, prohibir la grabación de audio en sistemas de videovigilancia en establecimientos abiertos al público, salvo excepciones legales, con el fin de proteger la intimidad.
- El **artículo 2** amplía el ámbito de aplicación a todos los lugares de acceso general, incluyendo expresamente los sitios de trabajo.
- El **artículo 3** establece la prohibición y condiciones de uso, incorporando obligaciones de informar claramente cuando se grabe audio de manera excepcional y exigiendo consentimiento previo, libre, informado y escrito en el ámbito laboral.
- El **artículo 4** regula las excepciones, permitiéndolas solo por razones legales, judiciales o de seguridad, imponiendo deberes de transparencia e información, y autorizando a los titulares de espacios privados restringidos a fijar reglamentos internos dentro del marco legal.
- El **artículo 5** fija el régimen sancionatorio, en concordancia con la Ley 1581 de 2012, bajo la vigilancia de la Superintendencia de Industria y Comercio, que además debe orientar y acompañar a los establecimientos para el cumplimiento progresivo. Se agrega que la falta de información visible o de consentimiento en lo laboral será una infracción grave.
- Finalmente, el **artículo 6** establece la vigencia a los seis meses de la publicación y deroga disposiciones contrarias.

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Según el texto radicado por el autor, el H.S. Pedro Flórez:

“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

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. Así, 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 el texto originalmente radicado.***

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 texto radicado del proyecto de ley establecía 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.*

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.

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”.

COMENTARIOS DEL PONENTE

Las motivaciones del autor en el texto original parten de una premisa esencial: la protección de la intimidad como derecho fundamental frente al uso creciente de tecnologías de videovigilancia en espacios abiertos al público.

El Honorable Senador Pedro Flórez advierte que, aunque las cámaras de video cumplen una función legítima en materia de seguridad, la incorporación de micrófonos supone un nivel mucho más invasivo, pues permite captar conversaciones privadas y datos sensibles sin control ni consentimiento. Esta práctica genera, según el autor, una vulneración directa de la expectativa razonable de privacidad reconocida en la Constitución (artículo 15), en la Ley 1581 de 2012 y en los estándares internacionales de protección de datos.

Por ello, la motivación inicial del proyecto era subsanar un vacío normativo mediante la prohibición general de la grabación de audio, estableciendo un régimen de excepciones limitadas, mecanismos de información clara al ciudadano y facultades sancionatorias a la Superintendencia de Industria y Comercio, alineando así a Colombia con las buenas prácticas internacionales.

Ahora bien, los cambios introducidos en la ponencia no desvirtúan esa motivación central, sino que la ajustan hacia un enfoque más equilibrado y operativo. En lugar de mantener una prohibición absoluta, se adopta un modelo de regulación general con excepciones expresas, lo cual ofrece mayor seguridad jurídica tanto a los ciudadanos como a los establecimientos. Se incorporan nuevas obligaciones de transparencia, como la advertencia visible y previa cuando se realice grabación de audio, se refuerza el principio de consentimiento expreso en el ámbito laboral, y se habilita que en espacios privados de acceso restringido puedan establecerse reglamentos internos, siempre dentro del marco de la protección de datos personales. Asimismo, se fortalecen las sanciones al tipificar como infracciones graves la ausencia de información visible o de consentimiento en el contexto laboral. Con ello, la ponencia preserva la finalidad original de proteger la intimidad y evitar prácticas de vigilancia indiscriminada, reconociendo al mismo tiempo que existen escenarios excepcionales en los que la grabación de audio puede ser legítima si está regulada, informada y justificada.

La incorporación de estos ajustes responde también a la necesidad de armonizar la iniciativa con el marco normativo vigente en Colombia. **Aunque la Ley 1581 de 2012 ya establece un régimen general de protección de datos al exigir autorización previa, expresa e informada para tratar datos personales, incluyendo la voz y el Decreto 1377 de 2013 desarrolla reglas sobre consentimiento y avisos de privacidad, no existe una regulación específica sobre la grabación de audio en establecimientos abiertos al público.** Esta ausencia ha generado prácticas desiguales y vacíos en la aplicación de la ley.

En este contexto, los cambios se justifican en tres aspectos centrales:

- i) La obligación de advertir claramente cuando las cámaras incluyan grabación de audio, reforzando el principio de transparencia;
- ii) La exigencia de consentimiento previo, libre, informado y escrito en el ámbito laboral, en línea con las guías de la SIC que diferencian entre imagen y voz;
- iii) y el reconocimiento de la autonomía regulatoria de sitios privados de acceso restringido, bajo los límites de la normativa de protección de datos y los derechos fundamentales.

En conclusión, las modificaciones no alteran la motivación original del proyecto, sino que la fortalecen con reglas más precisas y diferenciadas, en consonancia con la normativa vigente. **De esta manera, se logra un equilibrio entre seguridad, autonomía privada y protección efectiva de la intimidad como derecho fundamental.**

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

I. Marco Constitucional

El artículo 15 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, al buen nombre y al habeas data, imponiendo al Estado la obligación de respetarlos y hacerlos respetar. Este artículo reconoce expresamente la necesidad de autorización del titular para la recolección y uso de información, lo cual se proyecta directamente sobre la grabación de la voz como dato personal sensible.

De igual forma, el artículo 28 de la Constitución garantiza la inviolabilidad de la correspondencia y de todas las formas de comunicación privada. Bajo esta disposición, cualquier interceptación o captación no autorizada, incluyendo la grabación de conversaciones por medios tecnológicos en espacios abiertos al público constituye una vulneración de un derecho fundamental.

La jurisprudencia constitucional ha reafirmado estos principios:

- La Sentencia T-414 de 1992 precisó que la inviolabilidad de las comunicaciones abarca toda forma de comunicación privada, incluyendo la oral.
- La Sentencia T-729 de 2002 estableció que, incluso en espacios públicos, subsiste una expectativa razonable de privacidad, especialmente frente a las conversaciones.
- La Sentencia C-748 de 2011 reforzó la interpretación del habeas data como manifestación de la autodeterminación informativa, sujeto al principio de proporcionalidad.
- La Sentencia SU-458 de 2012 reiteró el carácter autónomo del derecho a la intimidad frente a intervenciones tanto estatales como privadas a través de tecnologías de vigilancia.

Estas disposiciones y precedentes constitucionales constituyen el marco de legitimidad para la regulación que propone el proyecto de ley: proteger la intimidad

en contextos donde la grabación de audio no ha sido regulada de forma clara y específica.

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.

3. 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 (art. 11)

- Protege la honra y dignidad de las personas, prohibiendo injerencias arbitrarias o abusivas en la vida privada y la correspondencia.

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

- Prohíbe interferencias ilegales o arbitrarias en la vida privada y las comunicaciones, imponiendo a los Estados la obligación de protección frente a prácticas invasivas.

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

- **Principio de minimización (art. 5.1.c):** los datos deben ser adecuados y limitados a lo estrictamente necesario.

- **Principio de transparencia:** el titular debe ser informado de manera clara sobre la recolección de datos, incluyendo la voz.
- Autoridades europeas (AEPD y Comité Europeo de Protección de Datos) han establecido que la grabación de audio se presume desproporcionada, admitiéndose únicamente en situaciones excepcionales y bajo condiciones estrictas de proporcionalidad y necesidad.

A nivel global, la regulación sobre la captación de audio mediante sistemas de videovigilancia ha seguido una tendencia común: **considerar la voz como un dato personal sensible y restringir su tratamiento a supuestos excepcionales de necesidad, proporcionalidad y consentimiento informado.**

España

- La **Ley Orgánica 3/2018 (LOPDGDD)**, que complementa el **Reglamento General de Protección de Datos (GDPR)**, establece que la captación de audio debe limitarse a situaciones estrictamente justificadas.
- La **Agencia Española de Protección de Datos (AEPD)** ha emitido guías en materia de videovigilancia, desaconsejando de manera general la grabación de sonido, salvo que se acredite una necesidad operativa concreta (p. ej., prevención de delitos en zonas de alto riesgo).
- La **Sentencia del Tribunal Supremo Español (STS 1195/2000)** reconoció que, incluso en entornos laborales, subsiste la expectativa razonable de privacidad frente a la grabación de conversaciones, reforzando la protección de los trabajadores frente a medidas invasivas.

Alemania

- La **Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)**, en armonía con el GDPR, prohíbe la captación de audio en sistemas de vigilancia, salvo autorización legal expresa o consentimiento válido.
- La jurisprudencia y la doctrina administrativa han señalado que la grabación de voz en el lugar de trabajo constituye una vulneración grave de la dignidad y del derecho a la autodeterminación informativa. Las sanciones por incumplimiento son severas y disuasorias.

Francia

- La **Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL)**, autoridad nacional de protección de datos, en su Guía de Videovigilancia, establece que la captación de sonido se presume desproporcionada y contraria a las libertades individuales.
- Únicamente se admite en contextos excepcionales, como sistemas de emergencia telefónica, seguridad bancaria altamente sensible o entornos donde la comunicación de audio resulte imprescindible y proporcional a la finalidad
perseguida.

México

- La **Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares** regula el tratamiento de datos sensibles, entre ellos la voz, prohibiendo su recolección sin consentimiento expreso.
- El **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)** ha emitido criterios que restringen la captación de audio en videovigilancia, destacando el principio de proporcionalidad y la necesidad de avisos claros a los titulares de los datos.

Argentina

- La **Ley 25.326 de Protección de Datos Personales** califica la voz como un dato sensible sujeto a condiciones especiales de protección.
- La **Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP)** ha señalado que la grabación de audio solo procede bajo el consentimiento informado del titular y siempre que se acredite una finalidad legítima, específica y proporcional.
- La doctrina administrativa insiste en que el uso de micrófonos en videovigilancia debe considerarse excepcional y nunca rutinario.

V. Obligaciones Internacionales asumidas por Colombia

En materia de protección de datos y derechos fundamentales, Colombia ha suscrito compromisos internacionales que refuerzan la necesidad de regular de manera específica y proporcional la captación de audio en sistemas de videovigilancia:

1. **OCDE – Recomendación del Consejo sobre Gobernanza de Datos (2019)**: Al adherirse a la OCDE, Colombia asumió el deber de adoptar políticas de gobernanza de datos basadas en los principios de **minimización, proporcionalidad, seguridad y transparencia**. Estas recomendaciones enfatizan que los Estados deben evitar la recolección indiscriminada de datos sensibles, como la voz, salvo cuando sea estrictamente necesario para una finalidad legítima. El incumplimiento de este estándar no solo vulnera derechos internos, sino que también afecta la credibilidad del país en el cumplimiento de sus compromisos de buenas prácticas internacionales.
2. **Sistema Interamericano de Derechos Humanos – Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH**: Esta instancia ha advertido de manera reiterada sobre los riesgos que implica la vigilancia masiva y no regulada en contextos democráticos, señalando que la captación de conversaciones privadas puede tener un efecto inhibitorio en el ejercicio de la **libertad de expresión** y el **derecho a la privacidad**. En sus informes, la Relatoría recomienda establecer **límites claros, precisos y proporcionales** frente a tecnologías que permiten interceptar o registrar comunicaciones. En este sentido, la ausencia de regulación en Colombia

sobre audio en videovigilancia podría interpretarse como un incumplimiento de los estándares interamericanos de derechos humanos.

3. **Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, art. 11) y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 17):** Ambos instrumentos, ratificados por Colombia, obligan al Estado a proteger la vida privada y las comunicaciones de sus ciudadanos frente a injerencias arbitrarias o abusivas. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reforzado que cualquier restricción a la intimidad debe estar prevista en la ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad. La falta de una ley específica sobre grabación de audio en videovigilancia evidencia un déficit normativo que el presente proyecto busca superar.
4. **Estándares Europeos y del Comité de Protección de Datos de la Unión Europea:** Aunque Colombia no hace parte de la UE, ha asumido compromisos de **convergencia normativa** en materia de protección de datos con el GDPR, especialmente a través de su proceso de adecuación para lograr **decisiones de adecuación** que faciliten el flujo internacional de datos. En este marco, la grabación indiscriminada de audio sin consentimiento ni finalidad clara resulta incompatible con las exigencias de minimización y transparencia que inspiran el derecho comparado europeo.

De esta manera, el Estado colombiano avanza en la **armonización normativa con la OCDE, la CIDH y los pactos internacionales**, adopta reglas modernas que fortalecen la protección ciudadana, fomenta la responsabilidad de quienes tratan datos personales y consolida la confianza pública en el equilibrio entre **seguridad y respeto por la vida privada**.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El pliego de modificaciones realizado al proyecto de ley introduce cambios sustanciales y ajustes técnicos. En total, pueden identificarse **siete modificaciones principales**: (i) se ajusta el objeto de la ley, que pasa de una prohibición absoluta a una regulación general con excepciones legales; (ii) se amplía el ámbito de aplicación, incluyendo expresamente los lugares de trabajo; (iii) se modifica la norma de prohibición para incorporar condiciones específicas, agregando párrafos sobre la obligación de informar y el consentimiento expreso en el ámbito laboral; (iv) se fortalecen las excepciones al permitir que en sitios privados de acceso restringido se establezcan reglamentos internos siempre que respeten la normatividad vigente; (v) se corrige la numeración de los artículos para subsanar un error en la estructura inicial; (vi) se precisan y amplían las sanciones, agregando un párrafo que tipifica como infracciones graves la falta de información visible o de consentimiento laboral; y (vii) se reenumera el artículo de vigencia y derogatorias, manteniendo su contenido.

TEXTO RADICADO H.S. PEDRO FLOREZ	TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p>“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”</p>	<p>“Por medio de la cual <u>se regula</u> la grabación de audio en sistemas de videovigilancia en establecimientos abiertos al público y se dictan otras disposiciones”</p>	<p>Se modifica título del proyecto de ley.</p>
<p>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.</p>	<p>ARTICULO 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto <u>regular</u> y, en general, 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, <u>salvo en los casos estrictamente permitidos por la ley.</u></p>	<p>Se cambia “prohibir” por “regular”, pues lo que se busca con el proyecto de ley es la regulación de <i>la grabación de audio mediante sistemas de video vigilancia en establecimientos abiertos al público.</i></p>
<p>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.</p>	<p>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, <u>lugares de trabajo</u> y demás sitios de acceso general.</p>	<p>Se agrega “<i>lugares de trabajo</i>” en el ámbito de aplicación del proyecto de ley.</p>
<p>ARTÍCULO 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.</p>	<p>ARTÍCULO 3. Prohibición y condiciones 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.</p> <p><u>PARÁGRAFO 1. En caso de que excepcionalmente se permita la grabación de audio, el establecimiento deberá advertir de manera clara, visible y previa a los usuarios sobre la existencia de dicho mecanismo, indicando su finalidad.</u></p> <p><u>PARÁGRAFO 2. En los lugares de trabajo, el uso de sistemas de video vigilancia con</u></p>	<p>Se agregan dos nuevos párrafos en el presente artículo.</p> <p>El primer párrafo, el cual dispone que, en los supuestos excepcionales en que se habilite la grabación de audio, el establecimiento deberá informar de manera previa, visible y comprensible su existencia y finalidad.</p> <p>El párrafo segundo, el cual establece que, en los lugares de trabajo, la grabación de audio solo procede con consentimiento previo, libre, informado y escrito de los trabajadores,</p>

	<p><u>grabación de audio solo procederá con el consentimiento previo, libre, informado y por escrito de los trabajadores, garantizando el respeto a su derecho a la intimidad y la protección de datos personales.</u></p>	<p>garantizando la intimidad y el tratamiento adecuado de datos personales.</p>
<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>ARTÍCULO 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.</p> <p>PARÁGRAFO 1. 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.</p> <p><u>PARÁGRAFO 2. En sitios privados de acceso restringido, los titulares de dichos espacios podrán establecer sus propios reglamentos internos en relación con la instalación y uso de sistemas de video vigilancia con grabación de audio, siempre que respeten la normatividad vigente en materia de protección de datos personales y derechos fundamentales.</u></p>	<p>Se corrige la enumeración por error que había en el proyecto radicado.</p> <p>Se agrega el parágrafo 2, el cual fija que en espacios privados de acceso restringido, los titulares podrán reglamentar el uso de audio en videovigilancia, conforme a la normativa de datos personales y a los derechos fundamentales.</p>
<p>FALTA- NO EXISTE ARTICULO 5.</p>	<p>Se reenumera dado que había un error en la numeración</p>	<p>Se corrige la enumeración por error que había en el proyecto radicado.</p>
<p>ARTICULO 6. Sanciones. El incumplimiento de las</p>	<p>ARTÍCULO 6. (5). Sanciones. El incumplimiento de las</p>	

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>PARÁGRAFO 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.</p>	<p>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.</p> <p>PARÁGRAFO 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.</p> <p>PARÁGRAFO 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.</p> <p><u>PARÁGRAFO 3. La falta de información clara y visible sobre la existencia de sistemas de grabación de audio, así como la ausencia de consentimiento expreso en el ámbito laboral, se considerarán infracciones graves a lo dispuesto en la presente ley.</u></p>	<p>Se corrige la enumeración por error que había en el proyecto radicado.</p> <p>Se agrega el parágrafo 3, el cual establece que la falta de aviso visible sobre la grabación de audio y la ausencia de consentimiento expreso en el ámbito laboral constituyen infracciones graves.</p>
<p>ARTÍCULO 7. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige seis (6) meses a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>ARTICULO 6. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige seis (6) meses a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se corrige la enumeración por error que había en el proyecto radicado.</p>

ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL

El cumplimiento de las metas y la ejecución de las medidas establecidas en el Proyecto de Ley se hará en el marco de las competencias constitucionales y legales de las entidades involucradas y en concordancia con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Por consiguiente, para continuar con el trámite legislativo, es pertinente tener a consideración la siguiente jurisprudencia de la Corte Constitucional:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica; empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno.

Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Es relevante mencionar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-911 de 2007, señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se

vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.

CONFLICTO DE INTERÉS

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el art. 291 de la Ley 5 de 1992, en que se dispone el incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de proyectos de ley, de acuerdo al artículo 286, se plantea lo siguiente:

Con esta iniciativa legislativa no podrían verse beneficiados en forma particular, actual y/o directa, en los términos de los literales a) y c) respectivamente del citado art. 286 de la Ley 5 de 1992, los propios congresistas y/o su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sin perjuicio de lo anterior, en todo caso los congresistas podrán cualesquiera otras razones que consideren como causales de impedimento.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva al Proyecto de Ley No. 044 de 2025 Senado ***“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”***, y, en consecuencia, solicito miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar **Primer Debate** teniendo en **cuenta las modificaciones propuestas.**

Cordialmente



ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA LA GRABACIÓN DE AUDIO EN SISTEMAS DE VIDEOVIGILANCIA EN ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PÚBLICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

ARTICULO 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular y, en general, 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, salvo en los casos estrictamente permitidos por la ley.

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, lugares de trabajo y demás sitios de acceso general

ARTÍCULO 3. Prohibición y condiciones 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.

PARÁGRAFO 1. En caso de que excepcionalmente se permita la grabación de audio, el establecimiento deberá advertir de manera clara, visible y previa a los usuarios sobre la existencia de dicho mecanismo, indicando su finalidad.

PARÁGRAFO 2. En los lugares de trabajo, el uso de sistemas de video vigilancia con grabación de audio solo procederá con el consentimiento previo, libre, informado y por escrito de los trabajadores, garantizando el respeto a su derecho a la intimidad y la protección de datos personales.

ARTÍCULO 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.

PARÁGRAFO 1. 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.

Parágrafo 2. En sitios privados de acceso restringido, los titulares de dichos espacios podrán establecer sus propios reglamentos internos en relación con la instalación y uso de sistemas de video vigilancia con grabación de audio, siempre que respeten la normatividad vigente en materia de protección de datos personales y derechos fundamentales.

ARTÍCULO 5. 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.

PARÁGRAFO 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.

PARÁGRAFO 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.

PARÁGRAFO 3. La falta de información clara y visible sobre la existencia de sistemas de grabación de audio, así como la ausencia de consentimiento expreso en el ámbito laboral, se considerarán infracciones graves a lo dispuesto en la presente ley.

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

Cordialmente,



ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República