CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

HÉCTOR OLIMPO

HÉCTOR OLIMPO ESPINOSA
HONORABLE SENADOR 2026-2030

Bogotá, D.C., 23 de noviembre de 2026

Honorable Senador
Enrique Gómez Martínez
Presidente
Comisión Primera Constitucional
Senado

Referencia: Informe de ponencia positiva para **Primer Debate del Proyecto de Ley No. 179 de 2026 Senado "Por medio del cual se regula la grabación de audio mediante sistemas de video vigilancia en establecimientos abiertos al público y se dictan otras disposiciones".**

Honorable Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5.ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley n.º 179 de 2026 Senado, "Por medio del cual se regula la grabación de audio mediante sistemas de videovigilancia en establecimientos abiertos al público y se dictan otras disposiciones».

Número de proyecto de Ley	**Proyecto de Ley No. 179 de 2026 Senado**
Título	**Por medio del cual se regula la grabación de audio mediante sistemas de video vigilancia en establecimientos abiertos al público y se dictan otras disposiciones**
Autor	H.S. Pedro Hernando Flórez Porras
Ponente	H.S Héctor Olimpo Espinosa Oliver.
Ponencia	Positiva con pliego de modificaciones

Del Honorable Senador,

HÉCTOR OLIMPO ESPINOSA OLIVER
H. Senador de la República

hector.espinosa@senado.gov.co

Powered by CamScanner

HÉCTOR OLIMPO ESPINOSA

HONORABLE SENADOR 2026-2030

INFORME DE PONENCIA POSITIVA AL PROYECTO DE LEY No. 179 de 2026 Senado "Por medio del cual se regula la grabación de audio mediante sistemas de videovigilancia en establecimientos abiertos al público y se dictan otras disposiciones".

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 28 de agosto de 2026 fue radicado el Proyecto de Ley n.º 179 de 2026 Senado, "Por medio del cual se regula la grabación de audio mediante sistemas de videovigilancia en establecimientos abiertos al público y se dictan otras disposiciones".

El 16 de septiembre de 2026, la Mesa Directiva, mediante el Acta MD-06, designa como ponente de esta iniciativa al senador Héctor Olimpo Espinosa Oliver.

El 18 de septiembre de 2026 se solicitaron conceptos al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al Ministerio del Trabajo, a la Superintendencia de Industria y Comercio y a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Se deja constancia de que la iniciativa cuenta con el concepto emitido por el Ministerio de Justicia y del Derecho, de fecha 9 de septiembre de 2026.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En el periodo legislativo 2025-2026 se tramitó el Proyecto de Ley n.º 044 de 2025 Senado, "Por medio del cual se prohíbe la grabación de audio mediante sistemas de videovigilancia en establecimientos abiertos al público y se dictan otras disposiciones», el cual fue aprobado por unanimidad en la Comisión Primera del Senado, en sesión del 5 de mayo de 2026, como consta en la Gaceta 718 de 2026, y se archivó por términos, de conformidad con el artículo 153 de la Constitución Política.

III. CONTENIDO 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 estrictamente el derecho fundamental a la intimidad de las personas.

Esta propuesta buscaba llenar el vacío normativo en Colombia sobre el uso de micrófonos y dispositivos de audio en sistemas de seguridad, un ámbito que hasta ahora carecía de regulación específica. Sin embargo, tras la revisión técnica y la incorporación del pliego de modificaciones en la ponencia, el proyecto se convierte en un régimen regulatorio con excepciones. Este conserva el propósito central de proteger la intimidad, pero incorpora

Powered by CamScanner

elementos que lo hacen más equilibrado y operativo. Entre los cambios más relevantes se encuentran:

• Reglas de transparencia y consentimiento que obligan a informar de manera visible y clara cuando se utilicen sistemas con grabación de audio y exigen consentimiento previo, libre e informado en el ámbito laboral.

• Inclusión explícita de los lugares de trabajo en el ámbito de aplicación, reconociendo la especial protección que requieren las relaciones laborales. Sin embargo, el texto que se presentará para el primer debate presentará modificaciones en torno a este aspecto, con el fin armonizar el texto normativo con el ordenamiento jurídico.

• Autorregulación en espacios privados restringidos, permitiendo que sus titulares definan reglas internas, siempre dentro del marco de la ley de protección de datos.

• Sanciones más claras y graduadas, incluida la tipificación de infracciones graves por ausencia de información o de 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 debidamente justificadas por la ley y armonizando la seguridad con los principios constitucionales de necesidad y proporcionalidad.

IV. TIPO DE LEY Y TRÁMITE APLICABLE

En relación con el alcance del trámite del proyecto de ley, el Ministerio de Justicia y del Derecho emitió un concepto el 9 de septiembre de 2026, en el que precisó que este puede tramitarse como ley ordinaria. Para mayor claridad, se presentan a continuación las consideraciones expuestas por dicho Ministerio, las cuales se acogen en la presente ponencia para primer debate:

> "El proyecto de ley 179 de 2026 Senado, *"Por medio del cual se regula la grabación de audio mediante Sistemas de video vigilancia en establecimientos abiertos al público y se dictan otras disposiciones"* si bien tiene una vinculación directa con el derecho fundamental a la intimidad consagrado en el artículo 15 de la Constitución Política de Colombia, lo cual, en principio, requeriría que su trámite sea a través del procedimiento dispuesto para la creación de leyes estatutarias al reglamentar derechos fundamentales, desde la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, se considera, en primer lugar, que su contenido no altera ni modifica la Ley Estatutaria 1581 de 2012 "*Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos*

Powered by CamScanner

personales", sino que la armoniza, brindando herramientas de actualización y procura llenar un vacío normativo respecto a los sistemas de grabación de audio en espacio públicos, y, en segundo lugar, se considera que no entra a reglamentar propiamente el derecho a la intimidad, de tal forma que requiera un trámite de creación de ley estatutaria.

En este orden de ideas, el trámite legislativo que inicialmente se da a la propuesta legislativa, es el de una ley ordinaria, de la forma en que se radicó, pues se adecua en la órbita facultativa de libertad de configuración legislativa. Adicionalmente, no se observa, como se precisó, que se regulen materias que deban tramitarse por una ley estatutaria (art. 152 de la C.P) u orgánica (art. 151 de la C.P.)".

III. OBJETO.

De conformidad con la exposición de motivos

La protección del derecho fundamental a la intimidad es uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho y una garantía clave para que la sociedad democrática se mantenga vigente. Hoy en día, el uso extendido de tecnologías de videovigilancia en establecimientos abiertos al público puede contribuir legítimamente a prevenir delitos, proteger bienes y cuidar la seguridad de las personas. No obstante, incorporar micrófonos y dispositivos de grabación de audio en estos sistemas plantea nuevos desafíos relacionados con la expectativa razonable de privacidad y el tratamiento adecuado de datos personales sensibles.

En Colombia, la Constitución Política protege expresamente, en su artículo 15, la vida privada y el derecho de cada persona a decidir sobre su información. Estos principios también están respaldados por la Ley 1581 de 2012 y han sido ampliamente desarrollados por la Corte Constitucional. Además, cuentan con el apoyo de compromisos internacionales asumidos 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.

Sin embargo, pese a contar con un marco sólido, aún no existe una regulación específica sobre la captación de audio en contextos de videovigilancia. Esto ha facilitado la expansión de prácticas de monitoreo indiscriminado, a menudo desproporcionadas y sin una justificación legal clara, que pueden vulnerar derechos fundamentales como la intimidad, la libertad de expresión y la reserva de las comunicaciones.

Justificación del Proyecto

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

Powered by CamScanner

Aunque la videovigilancia visual puede estar justificada si cumple con los principios de legalidad y proporcionalidad, la grabación de audio supone una intervención más profunda. Esto se debe a que puede registrar conversaciones privadas, opiniones, datos sensibles o información que no está directamente relacionada con la vigilancia o la seguridad.

La Corte Constitucional ha señalado en varias ocasiones que el derecho a la privacidad también se mantiene en lugares de acceso público. Esto es especialmente importante cuando se trata de comunicaciones orales, cuya interceptación requiere una justificación excepcional y una autorización legal expresa (sentencias T-414 de 1992, T-729 de 2002 y C-748 de 2011). Asimismo, la Ley 1581 de 2012 dispone que el tratamiento de datos sensibles, como la voz de una persona, solo puede realizarse en circunstancias estrictas que cumplan con los principios de necesidad y proporcionalidad, y cuenten con el consentimiento expreso.

Este principio de proporcionalidad encuentra respaldo en estándares internacionales, como el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea (GDPR), que establece el deber de minimización de datos y limita la captación de audio a los casos en que resulte estrictamente necesaria y se haya informado debidamente. Países como España, Alemania, Francia y Argentina han elaborado directrices y desarrollado precedentes sancionadores que reflejan una tendencia clara: la grabación de audio mediante sistemas de videovigilancia se presume desproporcionada y solo se admite en circunstancias excepcionales, como en puntos críticos de seguridad —por ejemplo, entidades bancarias o zonas de riesgo muy elevado—.

En Colombia, la ausencia de un marco normativo claro ha propiciado que numerosos establecimientos incorporen micrófonos en sus cámaras de seguridad de forma habitual, sin atender a criterios de legalidad, proporcionalidad ni transparencia frente a los titulares de los datos. Esta práctica vulnera principios fundamentales del habeas data, el derecho a la intimidad y la protección de las comunicaciones, y expone a las personas a ser grabadas sin su conocimiento ni consentimiento.

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

a) La prohibición general de la captación y grabación de audio mediante sistemas de videovigilancia en establecimientos abiertos al público.
b) Un régimen de excepciones limitadas, únicamente para casos en los que exista una base legal clara, una justificación de seguridad comprobada o un requerimiento judicial expreso.
c) 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.
d) 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.

hector.espinosa@senado.gov.co

Powered by CamScanner

Con esta medida, Colombia adopta buenas prácticas internacionales, fortalece la seguridad jurídica de quienes tratan datos y garantiza a la ciudadanía que su derecho a la intimidad no será vulnerado mediante prácticas de vigilancia indiscriminada.

En definitiva, esta iniciativa legislativa protege el núcleo esencial de la vida privada y promueve una cultura de respeto por la privacidad en la era de la vigilancia digital, sin dejar de reconocer la legítima necesidad de contar con sistemas de seguridad que ayuden a prevenir el delito.

Problema

El uso de cámaras de videovigilancia se ha extendido para contribuir a la seguridad en espacios abiertos al público, como comercios, entidades financieras, instituciones educativas, clínicas, estaciones de servicio y terminales de transporte, entre otros. Aunque la captación de imágenes suele mantenerse dentro de límites razonables de legalidad, la incorporación cada vez más frecuente de dispositivos de grabación de audio en estos sistemas plantea dudas importantes y puede poner en riesgo principios fundamentales de protección de datos personales.

La ausencia de una norma clara que prohíba expresamente grabar conversaciones privadas puede llevar a que algunos establecimientos instalen micrófonos y recojan información sensible sin autorización ni una justificación proporcional. Esto puede exponer a las personas a grabaciones constantes sin que lo sepan ni puedan ejercer control, y afectar tanto su expectativa de privacidad como la inviolabilidad de las comunicaciones que reconoce la Constitución Política.

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

Objetivos del Proyecto

Objetivo General

Proteger y garantizar el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, limitando la recopilación y el tratamiento de datos sensibles. Para ello, se prohíbe grabar audio mediante sistemas de videovigilancia en establecimientos abiertos al público.

Objetivos Específicos

Powered by CamScanner

De igual forma, la iniciativa contribuye a reducir los 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 ante los usuarios, fortaleciendo así la confianza ciudadana en el uso responsable de las tecnologías de vigilancia.

IV.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 también toda forma de comunicación privada, incluida 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 respecto 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.

Powered by CamScanner

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, al respeto del principio de proporcionalidad y a 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 dicha 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, el control y la protección de los datos personales, en particular 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.

Beneficios esperados

La aprobación de esta iniciativa legislativa es un paso importante para proteger los derechos fundamentales de la ciudadanía y brindar mayor seguridad jurídica a quienes operan sistemas de videovigilancia en el país.

En primer lugar, esta propuesta protege eficazmente la intimidad, el habeas data y la inviolabilidad de las comunicaciones, y refuerza así las garantías constitucionales que amparan a todos los ciudadanos.

Asimismo, establece reglas claras y precisas para operadores, comerciantes y empresarios, brindándoles mayor seguridad jurídica. Esto ayuda a prevenir posibles sanciones administrativas y a evitar conflictos legales que podrían surgir 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.

hector.espinosa@senado.gov.co

Powered by CamScanner

II. Normativa Legal Nacional

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

   a. Define principios rectores para el tratamiento de datos: legalidad, finalidad, libertad, veracidad, transparencia, acceso y circulación restringida, seguridad y confidencialidad.
   b. Prohíbe el tratamiento de datos personales sensibles, salvo las excepciones estrictamente previstas por la ley.
   c. Obliga a obtener la autorización previa, expresa e informada del titular para la recolección de datos sensibles, como la voz grabada en un 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:**

   a. Artículo 192: Delito de violación ilícita de comunicaciones u correspondencia. Establece penas para quienes intercepten o capten comunicaciones privadas sin autorización.
   b. Artículo 269A y ss.: Delitos informáticos y acceso abusivo a sistemas informáticos. Constituyen una base útil para proteger la información que se capta y almacena mediante sistemas de videovigilancia.

III. Normativa Internacional y Estándares Regionales

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

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

5. **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 17):** prohíbe injerencias ilegales o arbitrarias en la vida privada, la familia y las comunicaciones.

Powered by CamScanner

6. **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 que exista una 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:

- La legislación federal de protección de datos (Bundesdatenschutzgesetz, BDSG) prohíbe grabar audio en cámaras de vigilancia salvo autorización legal expresa. Las infracciones están sujetas a sanciones severas.

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 específicas.

México:

Powered by CamScanner

La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares establece límites para recopilar datos sensibles, como la voz, sin contar con el consentimiento correspondiente. Además, el INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales) ha emitido criterios restrictivos sobre la captación de audio en sistemas de videovigilancia.

Argentina:

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

V. Obligaciones Internacionales asumidas por Colombia

I. 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.

II. 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

Uno de los derechos fundamentales más importantes de nuestra democracia, la intimidad, se ve afectado por un vacío normativo que el Congreso de la República tiene la oportunidad de subsanar.

Este proyecto de ley busca responder a los desafíos de la era digital. Reconoce la utilidad legítima de la videovigilancia y, al mismo tiempo, establece límites razonables para evitar prácticas desproporcionadas, como la grabación indiscriminada de conversaciones.

De esta manera, el Estado colombiano sigue avanzando en el cumplimiento de sus compromisos constitucionales e internacionales, con normas modernas que protegen a la ciudadanía, promueven la responsabilidad de quienes tratan datos personales y ayudan a fortalecer la confianza en un equilibrio entre la seguridad y el respeto por la vida privada.

V. CONFLICTOS DE INTERÉS.

Powered by CamScanner

Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, corresponde al ponente de un Proyecto de Ley enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del Proyecto de Ley. En ese sentido, señala el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

ARTÍCULO 286. *Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

1. *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
2. *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
3. *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que, para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley, no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables congresistas, pues se trata de una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, por lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto en el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis en las que se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son de carácter personal y pueden ser objeto de estudio según los conocimientos y criterios particulares de los congresistas.

VI. IMPACTO FISCAL.

El artículo 7, de la Ley 819, de 2003 *"por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"*,

Powered by CamScanner

determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo. Para la Corte Constitucional[1], el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto consideró que:

"...el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la ley 819 de 2003 corresponde al congreso, pero principalmente al ministro de hacienda y crédito público, en tanto que "es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el marco fiscal de mediano plazo, le corresponde al ministro de hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto" (SUBRAYADO FUERA DE TEXTO).

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el ministro de hacienda y crédito público podrá ilustrarle a este congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley, ya sea de manera oficiosa o a petición; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica; esto sin desconocer que el trámite del proyecto no se viciaría si no se llegase a contar con tal pronunciamiento por parte de hacienda.

En este caso, el presente proyecto de ley no genera ningún impacto fiscal que suponga una modificación específica o puntual en el marco presupuestal, por lo que no exige un gasto adicional del Estado, ni cambios en las rentas nacionales del Presupuesto General de la Nación.

[1] Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2008. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Recuperada de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-507-08.htm

Powered by CamScanner

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Presentó las siguientes modificaciones :

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
ARTÍCULO 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.	**ARTÍCULO 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto ~~regular y, en general, prohibir~~ **fijar reglas que prohíben y condicionan** la grabación **y captación** de audio mediante sistemas de videovigilancia en establecimientos abiertos al público, **con el fin de proteger el derecho fundamental a la intimidad y a la protección de datos personales,** ~~salvo en los casos estrictamente permitidos por la ley.~~	• Se aclara que el objeto es fijar reglas para prohibir y condicionar la captación y grabación de audio, que se corresponde con el objeto de la exposición de motivos del proyecto de ley. • La modificación pretende fijar con claridad que se trata de una ley de contenido prohibitivo. • Adicionalmente, se incluye dentro del objeto no solo la grabación sino también la captación de audio para proteger los derechos fundamentales. • La expresión original «salvo en los casos estrictamente permitidos por la ley» resulta circular ya que las prohibiciones implican limitaciones sobre espacios o contornos de una conducta.
ARTÍCULO 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	**ARTÍCULO 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	• Con el fin de mantener el objeto del proyecto de ley, se excluye del ámbito de aplicación los lugares que no ingresan dentro de la definición de lugares abiertos al público. • En ese orden de ideas, se excluyen las instituciones educativas. La Corte

Powered by CamScanner

servicio, lugares de trabajo y demás sitios de acceso general.	servicio, ~~lugares de trabajo~~ y demás sitios de acceso general.	Constitucional ha señalado que los establecimientos educativos son "espacios semiprivados" (Cfr. Sentencia C-602/2016). • En el mismo sentido se excluyen los lugares de trabajo, ya que no se trata de lugares abiertos al público. Mantenerlos dentro del ámbito de aplicación afecta la coherencia del proyecto, ya que aquel busca la fijación de reglas para lugares abiertos al público.
ARTÍCULO 3. Prohibición y condiciones de la grabación de audio. Se prohíbe expresamente la instalación o el uso de sistemas de videovigilancia 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	**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~~	Se elimina el parágrafo 2 con el fin de mantener el principio de unidad de materia y mantener estándares de protección de los derechos de los trabajadores, por las siguientes razones:

Powered by CamScanner

intimidad y la protección de datos personales.	~~intimidad y la protección de datos personales.~~	• Mantener los lugares de trabajo como ámbito de regulación extiende el objeto del proyecto de ley, ya que los lugares de trabajo no pueden confundirse con lugares abiertos al público que es el objeto del proyecto de ley. • La exigencia de consentimiento previo, libre, informado y por escrito de los trabajadores puede no ser efectiva debido a la subordinación laboral, la cual puede terminar por afectar la libertad de elección del trabajador por presión o temor a consecuencias por su negativa. • Mantener el consentimiento de la grabación de voz de los lugares de trabajo puede habilitar espacios de afectación a la intimidad e implicar habilitación para realizar vigilancia general y global sobre los trabajadores. • Mantener el parágrafo generaría un problema práctico: ¿qué ocurriría si algunos trabajadores autorizaran la grabación de audio y otros no?
ARTÍCULO 4. Excepciones. Se exceptúan de la prohibición prevista en la presente ley aquellos casos en los que la grabación de audio sea	**ARTÍCULO 4. Excepciones.** Se exceptúan de la prohibición prevista en la presente ley aquellos casos en los que la grabación de audio sea	

Powered by CamScanner

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.	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 videovigilancia 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.~~	• Se elimina el parágrafo segundo toda vez que escapa del objeto del proyecto de ley. Esta eliminación se encuentra sustentada, además, en el

Powered by CamScanner

		concepto del Ministerio de Justicia: "Por otro lado, conforme el parágrafo dos del artículo cuatro de la iniciativa legislativa, a través del cual se dispone que en los 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, puede existir una tensión frente a la "unidad de materia" que se busca incorporar al ordenamiento jurídico, pues dista frente al objeto del proyecto".
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 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,	

Powered by CamScanner

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.	conforme a lo previsto en el artículo 23 de la Ley 1581 de 2012. **Parágrafo 2. En el evento en el cual la Superintendencia de Industria y Comercio advierta un presunto incumplimiento de una autoridad pública a las disposiciones de la presente ley, remitirá la actuación a la Procuraduría General de la Nación para que adelante la investigación respectiva, de acuerdo con lo previsto parágrafo del 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, será sancionado de conformidad.~~	• Se adiciona que en los eventos en que la conducta involucre a una autoridad pública se deberá remitir la actuación a la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con el parágrafo del artículo 23 de la Ley 1581 de 2012. • Por recomendación del Ministerio de Justicia, este parágrafo será traslado como un artículo nuevo. • Frente al parágrafo tercero se elimina en su totalidad atendiendo a que: (i) Regula lo relacionado con el ámbito laboral en armonía con el principio de unidad de materia. (ii) El parágrafo resulta además redundante y repetitivo, toda vez que el

Powered by CamScanner

		inciso primero del art. 5 del proyecto señala que el incumplimiento de las disposiciones de la ley será sancionado de conformidad con la Ley 1581 de 2012.
	ARTÍCULO 6. Implementación, divulgación y acompañamiento técnico. 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 videovigilancia.	• Por recomendación del Ministerio de Justicia, por razones de técnica legislativa el parágrafo 2 del artículo 5 se convierte en un artículo autónomo.
ARTÍCULO 6. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige seis (6) meses a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	**Artículo 7. Vigencia y derogatorias:** La presente ley rige **a partir de los** seis (6) meses siguientes a su **promulgación** y deroga las normas que le sean contrarias	• En su sentido literal original («rige 6 meses a partir de su publicación»), la ley vencería a los 6 meses de expedida, por lo que la modificación se realiza a fin de darle el efecto útil al proyecto. • Se modifica la numeración debido a la introducción del nuevo artículo 6.

Powered by CamScanner

VIII. PROPOSICIÓN

En atención a las consideraciones anteriormente expuestas, se presenta **PONENCIA POSITIVA**, y se solicita respetuosamente a los integrantes de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate al **Proyecto de Ley 179 de 2026 Senado "Por medio del cual se regula la grabación de audio mediante sistemas de videovigilancia en establecimientos abiertos al público y se dictan otras disposiciones",** conforme al texto propuesto.

Del Honorable Senador,

HÉCTOR OLIMPO ESPINOSA
Senado de la República

hector.espinosa@senado.gov.co

Powered by CamScanner

IX. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY" 179 de 2026 Senado "Por medio del cual se regula la grabación de audio mediante sistemas de videovigilancia en establecimientos abiertos al público y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por fijar reglas que prohíben y condicionan la grabación y captación de audio mediante sistemas de videovigilancia en establecimientos abiertos al público, con el fin de proteger el derecho fundamental a la intimidad y a la protección de datos personales.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Esta ley aplica a todos los establecimientos abiertos al público, incluyendo, pero sin limitarse a: comercios, entidades financieras, centros de salud, terminales de transporte, estaciones de servicio 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 videovigilancia que incluyan la grabación de audio en establecimientos abiertos al público.

Parágrafo. 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.

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.

Powered by CamScanner

Parágrafo. En los casos en que, por excepción, se haga uso de sistemas de videovigilancia 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.

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. En el evento en el cual la Superintendencia de Industria y Comercio advierta un presunto incumplimiento de una autoridad pública a las disposiciones de la presente ley, remitirá la actuación a la Procuraduría General de la Nación para que adelante la investigación respectiva, de acuerdo con lo previsto parágrafo del artículo 23 de la Ley 1581 de 2012.

Artículo 6. Implementación, divulgación y acompañamiento técnico. 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.

Artículo 7. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de los seis (6) meses siguientes a su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Del Honorable Senador,

HÉCTOR OLIMPO ESPINOSA OLIVER
H. Senador de la República

Powered by CamScanner