

Bogotá D.C.,

10

**Asunto:** Radicación: 16-458588 -1  
Trámite: 113  
Evento: 0  
Actuación: 440  
Folios: 1

**Respetado(a) Señor (a):**

***[Datos personales eliminados. Ley 1266 de 2008; Ley 1581 de 2012]***

Reciba cordial saludo.

De conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, “*por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, fundamento jurídico sobre el cual se funda la consulta objeto de la solicitud, procede la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** a emitir un pronunciamiento, en los términos que a continuación se pasan a exponer:

## **1. OBJETO DE LA CONSULTA**

Atendiendo a la solicitud por usted radicada ante esta Entidad a través su comunicación de fecha 16 de diciembre de 2016 en el cual se señala:

*“(…) La utilización de un sistema de cámara de vídeo instalado en una vivienda familiar en un condominio con el fin de proteger los bienes, la salud y la vida de los propietarios de la vivienda, puede calificarse de tratamiento de datos personales efectuado por una persona física en el ejercicio de actividades exclusivamente personales o domésticas, aunque tal sistema de videovigilancia cubra también el espacio público?”.*

Nos permitimos realizar las siguientes precisiones:

## **2. CUESTIÓN PREVIA**

Reviste de gran importancia precisar en primer lugar que la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** a través de su Oficina Asesora Jurídica no le asiste la facultad de dirimir situaciones de carácter particular, debido a que, una lectura en



tal sentido, implicaría la flagrante vulneración del debido proceso como garantía constitucional.

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido en la Sentencia C-542 de 2005:

*“Los conceptos emitidos por las entidades en respuesta a un derecho de petición de consulta no constituyen interpretaciones autorizadas de la ley o de un acto administrativo. No pueden reemplazar un acto administrativo. Dada la naturaleza misma de los conceptos, ellos se equiparan a opiniones, a consejos, a pautas de acción, a puntos de vista, a recomendaciones que emite la administración pero que dejan al administrado en libertad para seguirlos o no”.*

Ahora bien, una vez realizadas las anteriores precisiones, se suministrarán las herramientas de información y elementos conceptuales necesarios que le permitan absolver las inquietudes por usted manifestadas, como sigue:

### **3. FACULTADES DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

La Ley 1581 de 2012, en su artículo 21 señala las siguientes funciones para esta Superintendencia:

*a) Velar por el cumplimiento de la legislación en materia de protección de datos personales;*

*b) Adelantar las investigaciones del caso, de oficio o a petición de parte y, como resultado de ellas, ordenar las medidas que sean necesarias para hacer efectivo el derecho de hábeas data. Para el efecto, siempre que se desconozca el derecho, podrá disponer que se conceda el acceso y suministro de los datos, la rectificación, actualización o supresión de los mismos;*

*c) Disponer el bloqueo temporal de los datos cuando, de la solicitud y de las pruebas aportadas por el Titular, se identifique un riesgo cierto de vulneración de sus derechos fundamentales, y dicho bloqueo sea necesario para protegerlos mientras se adopta una decisión definitiva.*

*d) Promover y divulgar los derechos de las personas en relación con el Tratamiento de datos personales e implementara campañas pedagógicas para capacitar e*



*informar a los ciudadanos acerca del ejercicio y garantía del derecho fundamental a la protección de datos.*

*e) Impartir instrucciones sobre las medidas y procedimientos necesarios para la adecuación de las operaciones de los Responsables del Tratamiento y Encargados del Tratamiento a las disposiciones previstas en la presente ley.*

*f) Solicitar a los Responsables del Tratamiento y Encargados del Tratamiento la información que sea necesaria para el ejercicio efectivo de sus funciones.*

*g) Proferir las declaraciones de conformidad sobre las transferencias internacionales de datos.*

*h) Administrar el Registro Nacional Público de Bases de Datos y emitir las órdenes y los actos necesarios para su administración y funcionamiento.*

*i) Sugerir o recomendar los ajustes, correctivos o adecuaciones a la normatividad que resulten acordes con la evolución tecnológica, informática o comunicacional.*

*j) Requerir la colaboración de entidades internacionales o extranjeras cuando se afecten los derechos de los Titulares fuera del territorio colombiano con ocasión, entre otras, de la recolección internacional de datos personales.*

*k) Las demás que le sean asignadas por ley”.*

### **3.1. Definición y tratamiento de datos personales**

El literal c) del artículo 3 de la Ley 1581 de 2012 define el dato personal en los siguientes términos: “**Dato personal:** *Cualquier información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales determinadas o determinables.*”

Al respecto, la Corte Constitucional mediante sentencia C-748 de 2011 señaló lo siguiente:

"(...)

[E]n efecto, la jurisprudencia constitucional ha precisado que las características de los datos personales –en oposición a los impersonales- son las siguientes: “*i) estar referido a aspectos exclusivos y propios de una persona natural, ii) permitir*

Cra. 13 #27 - 00 pisos 1, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 - Tel. (57) 5920400 - Contacto en español: 018000 910165 - Bogotá, Colombia

Señor ciudadano, para hacer seguimiento a su solicitud, la entidad le ofrece los siguientes canales:  
www.sic.gov.co - Teléfono en Bogotá: 5920400 - Línea gratuita a nivel nacional: 018000 910165



*identificar a la persona, en mayor o menor medida, gracias a la visión de conjunto que se logre con el mismo y con otros datos; iii) su propiedad reside exclusivamente en el titular del mismo, situación que no se altera por su obtención por parte de un tercero de manera lícita o ilícita, y iv) su tratamiento está sometido a reglas especiales (principios) en lo relativo a su captación, administración y divulgación.”*

(...)

Los datos personales, a su vez, suelen ser clasificados en los siguientes grupos dependiendo de su mayor o menor grado de aceptabilidad de divulgación: datos públicos, semiprivados y privados o sensibles”.

Por lo anterior, el dato personal es cualquier información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales determinadas o determinables que cumplen con las siguientes características: (i) están referidos a aspectos exclusivos y propios de una persona natural, ii) permiten identificar a la persona, en mayor o menor medida, gracias a la visión de conjunto que se logre con el mismo y con otros datos; iii) su propiedad reside exclusivamente en el titular del mismo, situación que no se altera por su obtención por parte de un tercero de manera lícita o ilícita, y iv) su tratamiento está sometido a reglas especiales (principios) en lo relativo a su captación, administración y divulgación.

Por su parte, el literal g) del artículo 3 define tratamiento en los siguientes términos: *“Tratamiento: Cualquier operación o conjunto de operaciones sobre datos personales, tales como la recolección, almacenamiento, uso, circulación o supresión.”*

Al respecto la Corte Constitucional en la mencionada sentencia señaló lo siguiente:

*“[E]l tratamiento es definido como cualquier operación o conjunto de operaciones sobre datos personales, tales como la recolección, almacenamiento, uso, circulación o supresión. Este vocablo, al igual que los dos analizados en precedencia, es de uso en el ámbito europeo y se encuentra tanto en la Directiva 95/46 del Parlamento Europeo como en los Estándares dictados en la reciente conferencia que se dio en Madrid (España), en la que se definió tratamiento como “cualquier operación o conjunto de operaciones, **sean a no automatizadas**, que se apliquen a datos de carácter personal, en especial su recogida, conservación, utilización, revelación o supresión”*

*El vocablo tratamiento para los efectos del proyecto en análisis es de suma importancia por cuanto su contenido y desarrollo*

Cra. 13 #27 - 00 pisos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 - P.O. Box 18000 - Carrera 13 #27 - 00 Bogotá, D.C., Colombia

Señor ciudadano, para hacer seguimiento a su solicitud, la entidad le ofrece los siguientes canales:  
www.sic.gov.co - Teléfono en Bogotá: 5920400 - Línea gratuita a nivel nacional: 018000 910165



*se refiere precisamente a lo que debe entenderse por el “tratamiento del dato personal”. En ese orden, cuando el proyecto se refiere al **tratamiento**, hace alusión a cualquier operación que se pretenda hacer con el dato personal, con o sin ayuda de la informática, pues a diferencia de algunas legislaciones, la definición que aquí se analiza no se circunscribe únicamente a procedimientos automatizados. Es por ello que los principios, derechos, deberes y sanciones que contempla la normativa en revisión incluyen, entre otros, la recolección, la conservación, la utilización y otras formas de procesamiento de datos con o sin ayuda de la informática. En consecuencia, no es válido argumentar que la ley de protección de datos personales cubija exclusivamente el tratamiento de datos que emplean las nuevas tecnologías de la información, dejando por fuera las bases de datos manuales, lo que resultaría ilógico, puesto que precisamente lo que se pretende con este proyecto es que todas las operaciones o conjunto de operaciones con los datos personales quede regulada por las disposiciones del proyecto de ley en mención, con las salvedades que serán analizadas en otro apartado de esta providencia. En este orden de ideas, esta definición no genera problema alguno de constitucionalidad y por tanto será declarada exequible.”*

Por lo anterior, el tratamiento se refiere a la utilización, recolección, almacenamiento, circulación y supresión de los datos personales que se encuentren registrados en cualquier base de datos o archivos por parte de entidades públicas o privadas y cuyo procesamiento sea utilizando medios tecnológicos o manuales.

## **2. Ámbito de aplicación de la Ley 1581 de 2012**

La Ley 1581 de 2012, en su artículo 2, señala el ámbito de aplicación de la siguiente manera:

*“**Ámbito de aplicación.** Los principios y disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a los datos personales registrados en cualquier base de datos que los haga susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada.*

*(...)”*

La precitada ley aplica al tratamiento, es decir, la recolección, almacenamiento, uso, circulación o supresión, de datos personales registrados en cualquier base de datos o archivos por parte de entidades públicas o privadas.



Respecto al concepto de bases de datos o archivos la Corte Constitucional mediante Sentencia C-748 de 2011 señaló lo siguiente:

*“El literal b) define las bases de datos como un “(...) conjunto organizado de datos personales que sea objeto de tratamiento”. Pese a que esta definición es bastante amplia y parece coincidir más con la de banco de datos empleada en la Ley 1266, en tanto el legislador goza de libertad de configuración en la materia, puede adoptar definiciones diferentes dependiendo de la regulación.*

*Ahora bien, la definición se ajusta a la Carta, pues cobija todo espacio donde se haga alguna forma de tratamiento del dato, desde su simple recolección, lo que permite extender la protección del habeas data a todo tipo de hipótesis. En concordancia, la Sala recuerda, como se indicó en la consideración 2.4.3.2., que el concepto de base de datos cobija los archivos, entendidos como depósitos ordenados de datos, lo que significa que los archivos están sujetos a las garantías previstas en el proyecto de ley”.*

Por lo anterior, la Ley 1581 de 2012 se aplica a los datos personales que se encuentren en bases de datos o archivos de entidades públicas o privadas, entendidos estos, como el conjunto organizados o depósitos ordenados de datos personales sujetos a tratamiento, es decir, a la recolección, el almacenamiento, el uso, la circulación o la supresión de los mismos.

Por lo anterior, las imágenes captadas en cámaras encuadran dentro del concepto de dato personal y en consecuencia, les resulta aplicable el régimen de protección de datos personales prevista en la Ley 1581 de 2012.

En relación con el carácter de datos personales de las imágenes la Agencia de Española de Protección de Datos ha considerado:

*“El concepto de dato personal incluye las imágenes cuando se refieran a personas identificadas o identificables. Por ello, los principios vigentes en materia de protección de datos personales deben aplicarse al uso de cámaras, videocámaras y a cualquier medio técnico análogo, que capte y/o registre imágenes (...)”*

Por otra parte, en relación con el ámbito de aplicación de la Ley 1581 de 2012 se debe tener en cuenta lo dispuesto en el inciso tercero del artículo segundo de la Ley 1581, en el cual se establecen las excepciones a la aplicación de dicha ley, dentro de las cuales se incluyen:



- a) *A las bases de datos o archivos mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico.  
Cuando estas bases de datos o archivos vayan a ser suministrados a terceros se deberá, de manera previa, informar al Titular y solicitar su autorización. En este caso los Responsables y Encargados de las bases de datos y archivos quedarán sujetos a las disposiciones contenidas en la presente ley;*
- b) *A las bases de datos y archivos que tengan por finalidad la seguridad y defensa nacional, así como la prevención, detección, monitoreo y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo;*
- c) *A las Bases de datos que tengan como fin y contengan información de inteligencia y contrainteligencia;*
- d) *A las bases de datos y archivos de información periodística y otros contenidos editoriales; (...)*

De acuerdo con lo cual, por regla general la Ley 1581 de 2012 resultará aplicable a las grabaciones que estén vinculadas con una o varias personas determinadas o determinables, sin embargo, cuando la grabación se lleve a cabo en un ámbito exclusivamente personal o doméstico, se realice con finalidad periodística o tenga como finalidad la seguridad y defensa nacional no le resultará aplicable la Ley 1581 de 2012.

Ahora bien, el diccionario de la real academia de la lengua define videovigilancia de la siguiente manera: **“1. f. Esp. Vigilancia a través de un sistema de cámaras, fijas o móviles.”**

En concordancia con lo anterior, la Autoridad Española de Protección de Datos respecto a la videovigilancia ha considerado lo siguiente:

*“La captación y/o el tratamiento de imágenes con fines de vigilancia es una práctica muy extendida en nuestra sociedad. La videovigilancia generalmente persigue garantizar la seguridad de los bienes y personas. (...) La utilización de medios técnicos para la vigilancia repercute sobre los derechos de las personas lo que obliga a fijar garantías. (...)”*

En este sentido, la finalidad de la videovigilancia por regla general es la de garantizar la seguridad de bienes o personas en determinados lugares y se trata de un dato personal que le resulta aplicable la Ley 1581 de 2012.

Ahora bien, respecto a la excepción de la aplicación de la Ley 1581 de 2012 de bases de datos o archivos mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico, el artículo 2.2.2.25.1.2., del Decreto 1074 de 2015 señala lo siguiente:

***“Artículo 2. Tratamiento de datos en el ámbito personal o doméstico. De conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 2 de la Ley 1581 de 2012, se exceptúan de la***



*aplicación de dicha Ley y del presente Decreto, las bases de datos mantenidas en un ámbito exclusivamente personal o doméstico. El ámbito personal o doméstico comprende aquellas actividades que se inscriben en el marco de la vida privada o familiar de las personas naturales."*

Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-748 de 2011 señaló lo siguiente:

**“Constitucionalidad del literal a): la excepción “las bases de datos o archivos mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico”.**

*El literal a) ofrece tres contenidos normativos: (i) señala que uno de los casos exceptuados de la reglas del proyecto es el de “las bases de datos o archivos mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico”. (ii) A continuación, indica que “cuando estas bases de datos vayan a ser suministradas a terceros se deberá, de manera previa, informar al Titular y solicitar su autorización.” Por último, (iii) precisa que en este último caso, es decir, cuando los datos son suministrados a un tercero, el respetivo responsable o encargado de las bases de datos y archivos quedará sujeto a las disposiciones de la ley.*

*En relación con el primer contenido normativo, uno de los intervinientes asegura que la excepción debe cobijar todo dato que circula internamente, es decir, no solamente a nivel personal y doméstico, sino también, por ejemplo, a nivel de una empresa, y entiende que lo que delimita la circulación interna es el tratamiento del dato sin la intención de suministrarlo a terceros. La Sala, por el contrario, encuentra que la regla, tal cual está redactada en el proyecto, es compatible con la Constitución y que la Corte no puede extender el ámbito de la excepción a hipótesis que no fueron previstas por el legislador, por las razones que a continuación se exponen:*

*El primer contenido normativo del literal a) tiene tres elementos: (i) hace referencia a datos personales, (ii) contenidos en bases de datos (iii) “mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico”. El último elemento, que es el cuestionado por el interviniente, se refiere **al ámbito de la intimidad de las personas naturales**; ciertamente, los ámbitos personal y doméstico son las esferas con las que tradicionalmente ha estado ligado el derecho a la intimidad, el*





*cual, en tanto se relaciona con la posibilidad de autodeterminación como un elemento de la dignidad humana, no puede predicarse de las personas jurídicas. Por tanto, esta excepción busca resolver la tensión entre el derecho a la intimidad y el derecho al habeas data.*

*Así, en tanto los datos mantenidos en estas esferas (i) no están destinados a la circulación ni a la divulgación, y (ii) su tratamiento tampoco puede dar lugar a consecuencias adversas para el titular, tiene sentido que su tratamiento esté exceptuado de algunas disposiciones del proyecto. Por ejemplo, no sería razonable que la protección de los datos personales mantenidos en estos ámbitos (por ejemplo, un directorio telefónico doméstico) estuviera a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio o que quien trata los datos estuviera sometido al régimen sancionatorio que prevé el proyecto.*

*Ahora bien, no puede entenderse que el primer contenido normativo del literal a) se extienda al tratamiento de cualquier dato cuando circule internamente, como pretende ASOBANCARIA. En primer lugar, si bien es cierto una de las razones por las cuales la excepción del literal a) es razonable es porque los datos “mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico” no están destinados a circular, de ahí no se sigue que todo dato que no circula o circula internamente deba ser exceptuado, pues para que opere la excepción, por voluntad del legislador, se requiere además que los datos sean mantenidos por una persona natural en su esfera íntima. Ciertamente, se trata de dos hipótesis diferentes, razón por la cual, por ejemplo, en el texto de la Ley 1266, si bien fueron tratadas conjuntamente, fueron unidas por la conjunción “y”, lo que significa que son dos ideas distintas.*

*En segundo lugar, no hay razones para concluir que, en el contexto de una regulación general y mínima del habeas data, el tratamiento de datos que circulan internamente merezca las mismas consecuencias jurídicas del tratamiento de datos “mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico”; en otras palabras, no hay argumentos constitucionales que lleven a concluir que las dos hipótesis deben recibir el mismo trato legal. El que los datos no circulen o circulen internamente, no asegura que su tratamiento no pueda tener consecuencias adversas para su titular. Piénsese por ejemplo en las hojas de vida de los empleados de una empresa mantenidas en el ámbito interno; si bien no van a ser divulgadas a terceros, su tratamiento y circulación interna sí*

Cra. 13 #27 - 00 pisos 1, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 - Teléfono: 5920400 - Línea gratuita a nivel nacional: 018000 910165

Señor ciudadano, para hacer seguimiento a su solicitud, la entidad le ofrece los siguientes canales:  
www.sic.gov.co - Teléfono en Bogotá: 5920400 - Línea gratuita a nivel nacional: 018000 910165



*puede traer consecuencias negativas para el titular del dato (por ejemplo, en términos sancionatorios o de ascensos), razón por la cual deben estar sujetas a las reglas generales que consagra el proyecto de ley.*

*En este orden de ideas, siempre y cuando se cumplan las condiciones mencionadas previamente y se entienda que, en todo caso, esta hipótesis sí se encuentra sujeta a los principios del artículo 4, para la Sala la excepción prevista en la primera regla del literal a) se ajusta a la Carta.*

(...)"

En consecuencia, la aplicación de la excepción prevista en el literal a) de la Ley 1581 de 2012 debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) que los datos personales no estén destinados a circular y (ii) que los datos sean mantenidos por una persona natural en su esfera íntima.

En el evento en que se pretenda suministrar los datos personales que se encuentran en una base o archivo de ámbito personal o doméstico a un tercero deberán informar previamente al titular de los mismos y solicitar su autorización y quedarán sujetas al cumplimiento de las disposiciones de la Ley 1581 de 2012 y sus decretos reglamentarios como responsables del tratamiento.

Teniendo en cuenta que la finalidad de la videovigilancia por regla general es la de garantizar la seguridad de bienes o personas en determinados lugares, por lo que la operación de sistemas de vigilancia puede implicar, en algunos casos, la toma de imágenes en la vía pública por ser necesaria para alcanzar la finalidad establecida. De ser así, dicha recolección debe limitarse a aquella que no pueda avistarse para alcanzar el fin legítimo perseguido. El caso más común es la toma de imágenes en puntos de acceso, como porterías y entradas a propiedades privadas, la cual se debe restringir a las áreas más próximas al espacio objeto de vigilancia.

#### **4. CONSIDERACIONES FINALES EN TORNO A LA CONSULTA PRESENTADA.**

En línea con lo anterior, y teniendo en cuenta que a este punto se ha logrado la exposición de las consideraciones de orden constitucional, legal, jurisprudencial y doctrinal, en el marco de los interrogantes planteados en la solicitud formulada, nos permitimos manifestar:

- Por regla general la Ley 1581 de 2012 resultará aplicable a la recolección de imágenes a través de sistemas de videovigilancia que estén vinculadas con una o varias personas determinadas o determinables, sin embargo, cuando la grabación se lleve a cabo en un ámbito exclusivamente personal o doméstico, es decir: (i) que los datos personales no estén destinados a circular y (ii) que los datos sean

mantenidos por una persona natural en su esfera íntima, no les será aplicable las disposiciones del régimen de protección de datos personales.

- La finalidad de la videovigilancia por regla general es la de garantizar la seguridad de bienes o personas en determinados lugares, por lo que la operación de sistemas de vigilancia puede implicar, en algunos casos, la toma de imágenes en la vía pública por ser necesaria para alcanzar la finalidad establecida. De ser así, dicha recolección debe limitarse a aquella que no pueda evitarse para alcanzar el fin legítimo perseguido, para lo cual, se deberá restringir a las áreas más próximas al espacio objeto de vigilancia.

- Si se pretende suministrar los datos personales que se encuentran en una base o archivo de ámbito personal o doméstico a un tercero deberán informar previamente al titular de los mismos y solicitar su autorización y quedarán sujetas al cumplimiento de las disposiciones de la Ley 1581 de 2012 y sus decretos reglamentarios como responsables del tratamiento.

- Para mayor información sobre la protección de datos personales a través de sistemas de videovigilancia puede consultar nuestra guía “Protección de Datos Personales en sistemas de videovigilancia”, en nuestra página de internet [www.sic.gov.co](http://www.sic.gov.co), en la parte inferior de la misma escoge “Click aquí para ver nuestras guías y cartillas” y allí escoge la mencionada guía.

Finalmente le informamos que algunos conceptos de interés general emitidos por la Oficina Jurídica, así como las resoluciones y circulares proferidas por ésta Superintendencia, las puede consultar en nuestra página web <http://www.sic.gov.co/drupal/Doctrina-1>

En ese orden de ideas, esperamos haber atendido satisfactoriamente su consulta, reiterándole que la misma se expone bajo los parámetros del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, esto es, bajo el entendido que la misma no compromete la responsabilidad de esta Superintendencia ni resulta de obligatorio cumplimiento ni ejecución.

Atentamente,

**JAZMIN ROCIO SOACHA PEDRAZA**  
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

Elaboró: Carolina García  
Revisó: Jazmín Rocío Soacha  
Aprobó: Jazmín Rocío Soacha

