

Sentencia No. C-008/95

LEY ESTATUTARIA-Iniciativa

En cuanto a la iniciativa debe decirse que, en principio, las leyes estatutarias no exigen que ella tenga una procedencia específica, por lo cual, a menos que en razón de la materia tratada de modo particular por sus normas sea indispensable que provenga del Ejecutivo, se aplica la regla general prevista en el artículo 154, inciso 1º, de la Constitución, a cuyo tenor las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de los organismos señalados en el artículo 156 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

APROBACION EN MATERIA LEGISLATIVA

En materia legislativa, la aprobación alude al asentimiento válido de la correspondiente comisión o cámara a un determinado proyecto o proposición, el cual no se entiende otorgado si falta alguno de los requisitos exigidos en abstracto por la normatividad constitucional que rige la materia. Entre tales requisitos cabe resaltar, para los fines del proceso, el quórum -en sus modalidades de deliberación y decisión- y la mayoría -ordinaria o calificada-, cuya determinación depende de las previsiones que para el asunto específico haya establecido la Carta Política.

QUORUM DELIBERATORIO/QUORUM DECISORIO

El quórum deliberatorio es el número mínimo de miembros de la respectiva comisión o cámara que deben hallarse presentes en el recinto para que la unidad legislativa de que se trata pueda entrar válidamente a discutir sobre los temas objeto de su atención. La existencia del quórum deliberatorio no permite per se que los presentes adopten decisión alguna. Por tanto, no puede haber votación, aunque se tenga este tipo de quórum, si no ha sido establecido con certidumbre el quórum decisorio, que corresponde al número mínimo de miembros de la comisión o cámara que deben estar presentes durante todo el proceso de votación para que aquélla pueda resolver válidamente cualquiera de los asuntos sometidos a su estudio. Sobre la base del quórum decisorio, y sólo sobre la base de él, es menester que,

contabilizada la votación que se deposite en relación con el proyecto de que se trate, éste alcance la mayoría, esto es, el número mínimo de votos que requiere, según la Constitución, para entenderse aprobado.

Una de tales mayorías especiales es la del artículo 153 de la Carta Política, a cuyo tenor la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias deben obtener la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, es decir, resulta necesario que voten a favor de la iniciativa por lo menos la mitad más uno de quienes integran una y otra corporación.

LEY ESTATUTARIA SOBRE HABEAS DATA-Vicio de procedimiento

La sesión plenaria de la Cámara, durante la cual se dijo haber aprobado en segundo debate el proyecto de ley objeto de examen, se llevó a cabo sin haberse completado siquiera el quórum decisorio, pues según el artículo 145 de la Carta, “las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente. Puesto que no está probado en qué momento se completó el quórum decisorio respecto de cada una de las votaciones y conociéndose que ellas se habían iniciado sin que aquél se hubiera conformado, todas las determinaciones adoptadas durante la mencionada sesión carecen de efecto. En cuanto al trámite propio de las leyes estatutarias, fue vulnerado abiertamente el artículo 153 de la Constitución, que establece el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso para que un proyecto de esa categoría se entienda aprobado. En el caso de autos, aunque se alcanzó una amplia mayoría a favor del proyecto en segundo debate, votado en el Senado de la República, la votación en la Cámara de Representantes, pese a ser unánime y habida cuenta del reducido número de los presentes cuando se inició el proceso de adopción de decisiones, no era suficiente para aprobar una ley ordinaria, menos todavía para la aprobación de una ley estatutaria. La Constitución sanciona la falta de quórum con la ineficacia.

LEY ESTATUTARIA-Mayoría calificada

Como no se reúne el Congreso en un solo cuerpo para dar segundo debate a los proyectos de leyes estatutarias, dado el carácter taxativo del artículo 141 de la Carta, la mayoría calificada no se establece sumando los votos depositados en Cámara y Senado para comparar el resultado con el número total de miembros del Congreso, sino que es imperioso definir si en

cada una de las cámaras, previa la conformación del quórum decisorio, se ha obtenido cuando menos la mitad más uno de los votos de quienes las integran.

LEY ESTATUTARIA SOBRE HABEAS DATA-Vicio insubsanable

Se trata de un vicio insubsanable por cuanto, según mandato del artículo 153 de la Constitución, la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias deberá efectuarse dentro de una sola legislatura, siendo evidente que, al momento de proferir este fallo, el término constitucional dado al Congreso se encuentra ampliamente vencido, pues la legislatura de que se trata concluyó el 20 de junio de 1994, según las voces del artículo 138 de la Constitución Política.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente P.E.-007

Revisión constitucional del proyecto de Ley Estatutaria No. 12/93 Senado, 127/93 Cámara, “Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre el ejercicio de la actividad de recolección, manejo, conservación y divulgación de información comercial”.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del diecisiete (17) de enero de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo previsto por los artículos 153 y 241, numeral 8, de la Constitución Política, revisa la Corte el proyecto de Ley Estatutaria distinguido con los números 12/93 Senado de la República y 127/93 Cámara de Representantes, “Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre el ejercicio de la actividad de recolección, manejo, conservación y divulgación de información comercial”.

Cumplidos como están los trámites contemplados en el Decreto 2067 de 1991, se procede a resolver.

II. TEXTO

El texto que a continuación se transcribe es el enviado a la Corte por el Secretario General del Senado de la República mediante oficio fechado el 10 de junio de 1994, en el cual se certifica que la versión definitiva del proyecto fue aprobada por las plenarias de Cámara y Senado el día 8 de junio del presente año.

El proyecto sometido a revisión dice:

“CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE LEY 127/93 CAMARA, 12/93 SENADO

“Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre el ejercicio, de la actividad de recolección, manejo, conservación y divulgación de Información Comercial.”

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

DECRETA:

ARTICULO 1º. PROTECCION DE LA INTIMIDAD Y EL BUEN NOMBRE: De conformidad con los artículos 15 y 21 de la Constitución Nacional, nadie puede ser objeto de ingerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o su reputación.

Así mismo, y de conformidad con el artículo 20 de la Constitución Nacional, toda persona tiene derecho a recibir información objetiva veraz e imparcial.

ARTICULO 2º. AMBITO DE APLICACION. La presente Ley se aplicará a las personas y entidades que ejerzan la actividad de recolección, manejo, conservación y divulgación de Información Comercial.

La información sobre las personas no podrá ser recogida y procesada de manera injusta, fraudulenta o ilegal, ni ser utilizada para fines contrarios a los propósitos y principios de la Constitución Nacional y de La Carta de las Naciones Unidas.

Por Información Comercial se entenderán todos los datos relevantes para la toma de

decisiones, tales como: Experiencias en manejo de obligaciones y relaciones comerciales, bancarias, crediticias y de negocios, estados e indicadores financieros e información sobre la solvencia económica de las personas, sobre sus operaciones, sus actividades, su experiencia y trayectoria.

ARTICULO 3º. LEGITIMIDAD DE LAS BASES DE DATOS: Cualquier persona puede crear un banco de datos o archivo y recolectar información que no pertenezca a la intimidad de otros. Estos datos son de libre circulación, en las condiciones de la presente Ley.

Para los efectos de la presente Ley, se entiende por banco de datos, todo conjunto organizado de información de carácter personal, cualquiera que fuera la forma o modalidad de recolección, almacenamiento y de la recuperación de la información, ya sea efectuada por entidades públicas o privadas, con la intención de proveerla a terceros con propósitos comerciales.

La información puede ser de aquella que pertenece al dominio público y a la cual puede y debe tener acceso cualquier persona de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15 y 74 de la Constitución Nacional; o de aquella que consiste en el registro histórico, respecto de ellas, del comportamiento y hábitos de pago en relación con obligaciones crediticias, del manejo de cuentas corrientes, de sus transacciones comerciales, sus antecedentes o referencias laborales; y en general, datos de contenido patrimonial, laboral o comercial que por lo tanto no hacen parte de su intimidad, salvo en cuanto estén amparados por lo dispuesto en el último inciso del artículo 15 de la Constitución Nacional.

PARAGRAFO 1º. Las entidades públicas que manejen bancos de datos o archivos de Información Comercial no podrán suministrar a terceros información, que en desarrollo del artículo 15º de la Constitución, esté amparada por reserva y sea de naturaleza íntima, salvo que la persona a quien concierna la información lo autorice por escrito. La reserva no es oponible a las autoridades que requieran la información en ejercicio legítimo de sus funciones, pero en tal caso aquellas deberán guardar la confidencialidad de dicha información. Tampoco se puede oponer reserva a la persona concernida en la información, excepto tratándose de los archivos policiales, sobre la seguridad nacional y asuntos criminales cuando así lo establezca la ley.

PARAGRAFO 2º. Los bancos de datos o archivos no podrán recolectar información íntima de

aquella a la cual se refiere el inciso último del artículo 15 de la Constitución Nacional ni, por ende, suministrarla a terceros, pues ella sólo podrá ser presentada por los interesados para efectos tributarios o judiciales, en los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado, y en los términos que señale la ley.

ARTICULO 4º REGLAS DE FUNCIONAMIENTO: Todo aquel que ejerza la actividad a que se refiere el artículo anterior deberá sujetarse a las siguientes reglas:

A. La Información Comercial solamente podrá ser divulgada para los fines específicos para los cuales se recopiló, y no podrá ser usada para coaccionar de manera ilegítima a personas o entidades, o para ejercer arbitrariamente el propio derecho, ni para fines distintos de los del último inciso del artículo 15 de la Constitución Nacional, en los términos de la presente Ley.

B. No podrán existir archivos o registros secretos de Información Comercial y toda persona tendrá acceso a la información o datos que sobre ella se conserven, así como a solicitar su rectificación o actualización, sin perjuicio de las normas especiales relativas a la seguridad nacional, prevención, control y represión de actividades ilícitas o delictivas y la información tributaria en poder de la administración de impuestos.

C. Serán gratuitas las consultas presenciales o no documentarias, que sean efectuadas por el sujeto concernido, tanto como el trámite de sus solicitudes de rectificación o actualización que prosperen. La información que se provea por escrito en virtud de las solicitudes de consulta sobre el estado de los registros, o de las peticiones de rectificación o actualización que prosperen, podrán ser cobradas a las mismas tarifas que los operadores tengan establecidas para los usuarios habituales.

ARTICULO 5º. CALIDAD DE LA INFORMACIÓN: Las personas responsables de recoger y de actualizar datos para los bancos o archivos, tienen la obligación de efectuar en forma rutinaria o extraordinaria cuando fuere el caso, comprobación sobre la calidad de tales datos y de asegurar que se mantengan tan completos como sea posible para evitar, entre otros, los errores de omisión y para lograr que la recolección, el tratamiento, la utilización y la definición de aquellos se sujeten, además de lo previsto en el artículo anterior, a los siguientes principios:

A. Transparencia, es decir, que la circulación de datos sea libre siempre y cuando se dé

cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.

B. Confidencialidad y seguridad, es decir que los bancos y los archivos deben estar protegidos contra los peligros de pérdida, destrucción y uso no autorizado o fraudulento, de la información en ellos contenida.

C. Veracidad y correcta utilización de los datos, para que sean exactos y actualizados, de tal manera que permitan responder sobre la situación real de las personas sobre quien versa.

ARTICULO 6º. RESPONSABILIDAD: Las personas naturales o jurídicas que ejerzan la actividad que se regula mediante la presente ley, son responsables por los archivos o bancos de datos de información comercial que posean, así como de su recolección, manejo y divulgación, como son responsables las fuentes por las informaciones que suministren a aquellas.

ARTICULO 7º. FUENTES LEGITIMAS DE INFORMACION: Los bancos o archivos únicamente podrán recoger y actualizar información proveniente de las siguientes fuentes:

A. La persona objeto de la información o sus legítimos representantes.

B. Cualquier persona que haya tenido relaciones de índole civil, comercial, administrativa, bancaria o laboral con la persona objeto de la información, siempre y cuando ésta se refiera a los actos, situaciones, hechos, derechos y obligaciones objeto de tales relaciones o derivados de las mismas, sobre las cuales la fuente tenga conocimiento directo.

C. Los registros, documentos o publicaciones a los cuales haya tenido acceso el banco o archivo y de los cuales dará noticias, en los casos previstos en esta ley.

D. Otros bancos o archivos, cuando actúan en calidad de fuentes de información, que serán responsables por la información que suministren, y otras personas naturales o jurídicas que hayan recibido su información de las fuentes mencionadas en éste y en los numerales anteriores y que, por lo tanto, puedan ser fácilmente comprobados.

ARTICULO 8º. EXACTITUD DE LA INFORMACION: Los bancos de datos o los archivos estarán obligados a tramitar con sus fuentes de información las solicitudes de actualización y rectificación que presenten las personas por ellos reportadas, en un plazo no mayor de quince (15) días contados desde la fecha de la solicitud. Si vencido el plazo aquí indicado la

fuentes de datos no se ha manifestado sobre las solicitudes de actualización y/o rectificación, o lo ha hecho en forma negativa, el banco o archivo dispondrá lo necesario para que la difusión de datos controvertidos incluya una constancia sobre el citado trámite.

En todo caso, las solicitudes de actualización y rectificación y la decisión de la fuente de información deberán ser comunicadas por el banco o archivo a los usuarios que hayan recibido esta información sobre el solicitante durante los seis (6) meses anteriores y a quienes habrán de recibirla en el futuro.

ARTICULO 9º. ELIMINACION DE REGISTROS: Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, si al efectuar la tramitación de una solicitud de rectificación el banco o archivo encuentra que la que él tiene es inexacta, o no puede ser verificada, deberá rectificarla o eliminarla en su base de datos y tal hecho notificado a las personas que hayan recibido información sobre el solicitante en los últimos seis (6) meses.

ARTICULO 10º SUMINISTRO DE INFORMACION: Los bancos o archivos pueden suministrar la información por ellos recopilada y actualizada, salvo la que el artículo 15 de la Constitución considera cubierta por el derecho a la intimidad, a las siguientes personas:

A. A las personas objeto de dicha información a quienes se refiere el artículo 4o. de la presente Ley o a sus legítimos representantes o a sus herederos o legatarios si hubieren fallecido, o a cualquier otra persona debidamente autorizada por los anteriores.

B. A los funcionarios de la rama judicial, de la Procuraduría General de la Nación, a la administración de impuestos nacionales, a la Contraloría General de la República, a las Comisiones del Congreso Nacional en los términos del artículo 137 de la Constitución Nacional y a cualquier otra Autoridad que tenga jurisdicción para exigirla.

C. A cualquier persona de quien se sepa con razonable certeza que:

1. La usará para una transacción crediticia que concierne a la persona objeto de la solicitud.
2. La usará para efectos de conferir empleo a la misma persona.
3. La usará para evaluar una solicitud de amparo de seguro.

4. La usará para cualquier otro fin que exija el indagado la asunción de responsabilidades de naturaleza financiera o comercial frente al Estado o a entidades particulares o en relación con una operación legítima de negocios.

PARAGRAFO: Se exceptúan de lo dispuesto en el numeral 1 del presente artículo los archivos sobre la seguridad Nacional y asuntos criminales de que trata el párrafo 1 del artículo 3o. de la presente Ley, los cuales no podrán ser consultados por los interesados.

ARTICULO 11º. INFORMACION DE CIRCULACION RESTRINGIDA: Ningún banco o archivo entregará información sobre las condiciones personales, la reputación o forma de vida de persona natural alguna, sin haber informado previamente a tal persona que ha recibido la correspondiente solicitud pero sin que tenga obligación de revelar la identidad del solicitante y sin haber obtenido previamente su autorización escrita. Dicha información se suministrará al interesado dentro de los tres (3) días siguientes a la petición recibida, por cualquier medio que garantice su oportuna recepción, y aquel podrá exigir y obtener el nombre del peticionario, la finalidad de la solicitud de información y su ámbito; tendrá derecho, además, a que en dicha información se incluyan sus aclaraciones y peticiones de rectificación, para conocimiento del peticionario.

La información de que trata el presente artículo, y aquella a la cual se refiere el inciso segundo del artículo tercero de esta ley, podrá ser utilizada en forma anónima, para efectos estadísticos, sondeos de opinión e investigaciones.

PARAGRAFO: Esta disposición no se aplicará tratándose de la información comercial definida en el artículo 2o.

ARTICULO 12º. CADUCIDAD DE LOS REGISTROS: Los bancos de datos o archivos no podrán suministrar información que verse sobre la comisión de delitos contravenciones o faltas disciplinarias luego de que haya transcurrido el plazo de prescripción de la acción penal o disciplinaria o la prescripción o cumplimiento de la pena.

Sin autorización de la persona concernida, tampoco podrán proveer a terceros datos de carácter negativo luego de que hayan transcurrido diez (10) años desde que la correspondiente obligación se extinguió por cualquier medio legal.

ARTICULO 13º. RESPONSABILIDAD DE LAS FUENTES DE INFORMACION: Serán responsables de la exactitud de los datos que revelen, sin perjuicio de la responsabilidad de los bancos o archivos que no verifiquen -pudiendo hacerlo- la información que reciban, o no la rectifiquen cuando fuere el caso, o la usen sobre la base de simples rumores sin fundamento serio o que no sea de conocimiento público.

Antes de suministrar por primera vez informes desfavorables a una base de datos, el proveedor de la misma se cerciorará de notificar personalmente al sujeto concernido. Si tal no fuere el caso, dicha persona será notificada por medio de escrito dirigido a su dirección conocida y, a falta de ésta, por medio de aviso publicado por una vez en diario de circulación nacional, con lo cual se entenderá surtido el trámite legal. Cada vez que se suministre información que pueda ser desfavorable para la persona, ésta deberá ser notificada por escrito de tal hecho, dentro de los siguientes treinta (30) días.

ARTICULO 14º. ACCIONES DE TUTELA: Para instaurar acciones de tutela contra los responsables de bases de datos, con miras a la protección de los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar y al buen nombre, será necesario tramitar previamente una solicitud de actualización o rectificación, según corresponda.

El proceso judicial solo podrá instaurarse luego de que hayan transcurrido quince (15) días hábiles a partir de la solicitud respectiva.

ARTICULO 15º. SUMINISTRO DE INFORMACION FUERA DEL PAIS: Los bancos de datos o archivos no podrán transmitir datos personales con destino a países cuya legislación no ofrezca garantías análogas a las previstas en la presente ley. Se exceptúan de la aplicación de lo aquí dispuesto las transferencias internacionales de créditos, las transferencias de información para efectos de prestar colaboración con las autoridades judiciales internacionales y cualquiera otra que resulte de la aplicación de tratados o convenios de los que Colombia sea Estado parte.

ARTICULO 16º EXCEPCIONES: Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2o. de la presente ley, sus disposiciones no se aplicarán a los registros públicos de creación legal, los cuales se seguirán rigiendo por las normas existentes.

ARTICULO 17º. DETERMINACION DE LA RESPONSABILIDAD: Las personas y entidades a que se

refiere el artículo segundo de la presente ley, serán responsables por los perjuicios ocasionados de conformidad con las normas que regulan la responsabilidad civil, sin perjuicio del ejercicio de la acción de tutela en los casos en que esta proceda. Así mismo, serán responsables penalmente, de acuerdo con las disposiciones sobre la materia, cuando a sabiendas divulguen información falsa, injuriosa o calumniosa.

ARTICULO 18º. VIGENCIA: Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y las personas y entidades que en ella ejerzan la actividad que se regula, tendrán un plazo de seis meses para adecuarse a su contenido y alcance y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

III. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista fueron presentados varios escritos, unos enderezados a defender la constitucionalidad del proyecto de ley, otros a impugnarla parcialmente.

Se sintetizan, en el orden en el que aparecen dentro del expediente.

Después de resumir el contenido del proyecto y de repasar algunos de los fallos proferidos por esta Corte en relación con el tema, el interviniente expone conclusiones como las siguientes:

- A su juicio, es evidente que el proyecto, en su artículo 12, excluye en forma implícita la caducidad de los registros de obligaciones en mora desde el momento en que el deudor proceda a satisfacerlas voluntariamente o bajo apremio judicial. Considera que este criterio es congruente con la Carta Fundamental, así se separe en aspectos adjetivos del criterio jurisprudencial.
- El Congreso no acogió el criterio de la Corte Constitucional en el sentido de que, para la difusión de datos, es necesario el consentimiento de la persona concernida. A falta de éste, el artículo 13 del proyecto establece la suficiencia de la notificación personal.
- Sobre la función del juez en relación con la interpretación y aplicación de la normatividad, el ciudadano sostiene que las normas generales, en ocasiones intencionalmente, dejan espacios a la actividad creadora del juez, mientras que en otras ellos resultan de la estructura del ordenamiento jurídico.

Afirma que la determinación de la norma aplicable es resultado, no del conocimiento por el juez del sistema legal sino de su libre voluntad y que en este sentido el juez cumple una función política.

El interviniente pretende, entonces, “formular algunos criterios” que en su opinión “debería” adoptar la Corte Constitucional en el cumplimiento de sus delicadas tareas.

Se omite la referencia a estos consejos por resultar del todo impertinentes para el estudio del tema objeto de análisis.

Luego de aludir al Habeas Data en los ordenamientos jurídicos de varios países, termina afirmando que, de acuerdo con su interpretación de la Carta colombiana al respecto, ésta no exige el consentimiento de la persona concernida para la difusión de los datos personales; que la Constitución tampoco establece la caducidad de los registros relativos a obligaciones en mora simultáneamente con la realización del pago; que preservar la memoria del incumplimiento es útil para que la comunidad pueda distinguir entre los buenos y los malos deudores.

2) El ciudadano NELSON REMOLINA ANGARITA, en extenso documento, impugna parcialmente el proyecto de ley objeto de revisión así:

- Considera el impugnante que se ha pretendido crear una ley que no reúne los requisitos ni las necesidades de un Estado pluralista, que no tiene la técnica legislativa de una ley estatutaria y que desvirtúa en todo sentido el objeto de la misma.

- Estima, además, que la futura ley satisface, ante todo, intereses de clase vinculados a la explotación comercial de datos y adolece de fallas e inconsistencias de tipo constitucional, técnico y democrático.

- A su juicio, una ley estatutaria debería desarrollar, para el caso de la intimidad, el buen nombre, el Habeas Data y el derecho a la información -que son los temas “involucrados superficialmente en el texto del proyecto”-, el concepto moderno de tales derechos y prescribir la manera como el Estado debe respetarlos y garantizarlos, así como las condiciones en que el ciudadano tiene derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre él.

- Según el ciudadano, tal como fue aprobado el proyecto de ley en cuestión, se convierte en un proyecto de Habeas Data en materia comercial pero que no consagra la parte pertinente de la Constitución, que es la fuente del mismo.

De otro lado -agrega-, la información de que se trata en el proyecto no es únicamente en materia comercial -como lo dice su encabezado- sino que constantemente hace referencia a información de tipo penal.

- El proyecto no consagra la creación de un ente u organismo que fiscalice y controle las obligaciones y funciones de los administradores de los bancos de datos, sino que deja que ellos se autoregulen y autocontrolen, lo cual perjudica al ciudadano.

- Estima que el inciso 3º del artículo 2º del proyecto es inconstitucional por consagrar un concepto muy amplio que desconoce los espacios propios de la intimidad y produce efectos sin la intervención y a espaldas del sujeto concernido, lo cual vulnera el derecho fundamental al debido proceso.

Dice que el concepto de información comercial como aquella relevante para la toma de decisiones es muy amplio y permitiría que se manejara según el criterio de la persona de turno, de tal manera que deja un espacio muy amplio que podría conducir a que se tuviera como información comercial datos de carácter privado con el argumento de que ellos son relevantes para la toma de decisiones. Además, en el proyecto no se indica para qué tipo de decisiones sino que se deja abierta la posibilidad para cualquier clase.

- En cuanto al inciso 3 del artículo 3 del proyecto, en el escrito se manifiesta que pretende revivir la existencia de los “archivos históricos”, los cuales atentan contra la dignidad de la persona según la jurisprudencia constitucional.

- Piensa igualmente que son inconstitucionales los literales b) y d) del artículo 7 del proyecto, puesto que pretenden que los datos que se obtienen de una persona puedan ser transferidos indefinidamente como si los administradores de bancos de datos, por el simple hecho de poseerlos, se convirtieran en propietarios de los mismos. Dicha norma, en su sentir, contraría la Constitución pues permite la circulación indiscriminada de datos sin autorización del propietario de la misma, es decir, de la persona a quien concierne.

- Sostiene que el literal c) del artículo 10 del proyecto es también inconstitucional porque permite que dentro del proceso de comercialización de datos los bancos correspondientes suministren información a cualquier persona, sin que el titular de los mismos autorice dicho proceso.

- El artículo 11 -añade- quebranta la Constitución pues desconoce la unidad de los temas, exigido a los proyectos de ley por el artículo 158 de la Carta. El proyecto se refiere a información sobre las condiciones personales, la reputación y forma de vida de la persona, datos que indiscutiblemente hacen parte de su vida íntima. Entonces, se viola también la Carta en lo referente al derecho a la intimidad.

- El artículo 12 del proyecto -señala el ciudadano en mención- hace referencia a la caducidad de los registros de manera incongruente, injusta y desproporcionada. Dicha norma representa la implantación legal de los archivos históricos y un cambio de política criminal absoluto según el cual la persona que incumpla una información comercial o que la cumpla pero de manera “irregular” debe ser sancionada de manera más ejemplar y severa que el delincuente penal.

No cabe duda -afirma- de que esta disposición, además de ser una sanción adicional, desproporcional y abiertamente inconstitucional, es una muestra de que este proyecto se elaboró para satisfacer los caprichos de algunos administradores de bancos de datos. Además, viola el derecho a la igualdad, pues establece un trato igual para el delincuente penal y para la persona que ha incumplido, o cumplido de manera tardía, una obligación comercial.

- Finalmente, asegura que el inciso 2 del artículo 13 del proyecto contraría la Constitución porque desconoce el derecho fundamental al debido proceso. La persona de quien se va a circular información desfavorable sólo será informada de ello por una sola vez, lo cual significa que en las demás ocasiones no será notificado previamente y no tendrá oportunidad de defenderse o desvirtuar la información negativa.

3) JAIME CORDOBA TRIVIÑO, en su condición de Defensor del Pueblo, manifiesta sobre el proyecto que se examina:

- El inciso 3 del artículo 2, en la definición sobre información comercial, señala como datos

relevantes para la toma de decisiones, entre otros, los que se refieran a las actividades de las personas, su experiencia y trayectoria. Estos son datos personalísimos, están protegidos por el artículo 15 constitucional y, por lo tanto, no constituyen información susceptible de ser recolectada por un banco de datos.

A juicio del Defensor del Pueblo, los hechos íntimos de las personas no deben ser objeto de averiguación ni de publicidad. El inciso -afirma- contiene una disposición tan amplia que daría lugar al registro de actividades tales como las desarrolladas en lugares que no son públicos, las relacionadas con el comportamiento sexual, las referentes a anomalías psíquicas o físicas que no tengan carácter manifiesto, las relativas a entretenimientos, preferencias o gustos, o las desarrolladas en su espacio privado. Estas actividades de ninguna manera pueden considerarse relevantes para la toma de decisiones.

Piensa también el funcionario que con la norma se infringe el artículo 169 constitucional, según el cual el título de las leyes debe corresponder precisamente a su contenido; siendo el tema de la ley el relativo a la información comercial, no puede incluir el de informaciones diferentes como las ya mencionadas.

Pone de presente que el proyecto de ley tiene por objeto la regulación de una actividad (recolección, manejo, conservación y divulgación) pero dirigida exclusivamente a la información comercial. La norma comentada -señala- en lugar de establecer el archivo y recolección de datos comerciales, invirtió los conceptos y dejó al arbitrio de los bancos de datos y archivos la determinación de cuál información no corresponde a la intimidad de las personas. Concluye, entonces, que se contraviene lo dispuesto en el artículo 15, porque se deja abierta la posibilidad de una apreciación subjetiva, que puede menoscabar la protección del espacio propio que debe estar sustraído del conocimiento de los demás sujetos, tanto públicos como privados.

- Dice que el párrafo segundo del artículo 3º, referente a la presentación de libros de contabilidad y documentos privados como excepción a la información que podrían recolectar los bancos de datos, confirma la intención del articulado de no circunscribir su campo de aplicación a materias comerciales, pues no exceptúa los datos que correspondan a la esfera íntima de las personas.

- Considera inconstitucional el artículo 7º, literal b), del proyecto, porque permite que la

información que alimente un banco de datos pueda provenir de cualquier persona, vulnerando así el artículo 15 de la Carta.

Estima que no es clara ni suficiente la exigencia de que quien suministre la información deba tener conocimiento directo. Esta disposición no sólo afectaría a la persona objeto del registro, puesto que quedaría expuesta a las apreciaciones de las personas que han tenido contacto con ella, que pueden ser parcializadas, sino también a las personas destinatarias de la información porque no hay certeza de su veracidad. El mismo reparo merece el literal d), sobre otros bancos o archivos.

- Señala como contrario a la Constitución el artículo 8 del proyecto, pues no consagra una obligación expresa para los bancos de datos de dar respuesta a las solicitudes elevadas. La expedición de una constancia es una manera de evadir la responsabilidad de decidir acerca de la solicitud, sin que se solucione el problema de la inexactitud de la información.

- Respecto del artículo 10, literal c), manifiesta que, al no quedar consignada la exigencia de autorización del afectado para divulgar la información, resulta inconstitucional permitir el suministro de información a terceros, con la simple condición de saber “con razonable certeza” que la usarán para un fin determinado.

- En el sentir del Defensor del Pueblo, el artículo 11 limita indebidamente el suministro de información sobre condiciones personales, reputación o forma de vida de las personas. Además de que lo hace de manera confusa porque habla de una autorización escrita (pero sin que se tenga que revelar la identidad de quien solicita la información), rebasa el ámbito de protección a la intimidad que obliga la norma superior. Expresa que, en su concepto, es inconstitucional prescribir la circulación restringida de una información que ni siquiera es susceptible de ser registrada y almacenada en un banco de datos o archivos.

- Manifiesta su inconformidad con el artículo 12, que establece la caducidad de los registros, pues, a su juicio, contraría el artículo 169 de la Constitución porque hace referencia a información sobre la comisión de delitos, contravenciones o faltas disciplinarias, materias que no deben ser objeto de regulación en el proyecto de ley.

En el inciso 2º la norma señala que, sin autorización de la persona concernida, los bancos de datos “tampoco podrán proveer a terceros datos de carácter negativo luego de que hayan

transcurrido diez (10) años desde que la correspondiente obligación se extinguió por cualquier medio legal”.

Según el Defensor del Pueblo, la exclusión que contiene esta norma hace entender que con autorización y luego de que hayan transcurrido diez años, se puede proveer a terceros la información negativa. Pero la norma no se refiere a lo que ocurre con esa información negativa durante los diez años siguientes a la extinción de la obligación. Se pregunta si debe concluirse que durante ese lapso y sin autorización alguna se puede difundir libremente a terceros.

En su concepto, una vez se extingue la obligación en los términos previstos en los códigos de Comercio y Civil, debe eliminarse del registro la información respecto de tal obligación. Con esta imposición se castiga al deudor sin tener en cuenta que ya se ha extinguido por las vías legales la obligación que soportaba.

- Sobre el artículo 13, relativo a la responsabilidad de las fuentes de información, manifiesta que una vez los bancos de datos y archivos, por reconocer la veracidad de la información que suministran las fuentes, admiten esa información y alimentan con ella sus bases, hacen suya la responsabilidad ante la persona objeto de registro y ante el receptor de los datos. La obligación de verificar toda la información que llegue es una carga que deben asumir los bancos de datos y archivos. De otra manera, sería fácil liberarse de toda responsabilidad, atribuyéndosela a la fuente, en desmedro de los derechos de las personas cuya información se registra.

Agrega que también merece reparo la expresión “pudiendo hacerlo” que contiene el mismo artículo y se pregunta: “¿Debe entenderse, entonces, que si no es posible verificar, no obstante esa circunstancia, podrá difundirse la información?”.

- Dice finalmente que el inciso 2º del artículo 13 contiene un mecanismo para que los bancos de datos y archivos se liberen de responsabilidad, en contradicción con el respaldo constitucional. La norma confiere a un tercero, el proveedor, la obligación de notificar a la persona afectada con la información negativa. De esta manera se desvía hacia la fuente de información la responsabilidad que debe ser asumida directamente por quien suministra los datos, es decir, el banco de datos o archivo.

4) El ciudadano WILLIAM ALVIS PINZON solicita en su escrito que la Corte declare la inconstitucionalidad de varios artículos integrantes del proyecto:

- El artículo 2º, inciso 3º, en las frases “relevantes para la toma de decisiones” y “sobre sus operaciones, sus actividades, su experiencia y trayectoria”; el párrafo 1º del artículo 3º; el literal b del artículo 7º, en las expresiones “civil”, “administrativa” y “laboral”; el artículo 10, inciso 1, en la frase “salvo la que el artículo 15 de la Constitución considera cubierta por el derecho a la intimidad”; el artículo 10, numeral 2, en la frase “la usará para efectos de conferir empleo a la misma persona”, así como el párrafo, en cuanto señala que “se exceptúan de lo dispuesto en el numeral 1 del presente artículo los archivos sobre la seguridad nacional y asuntos criminales de que trata el párrafo 1 del artículo 3º de la presente ley, los cuales no podrán ser consultados por los interesados”; el artículo 11 en su totalidad.

El impugnador considera que con los aludidos apartes normativos se desbordan los alcances del proyecto de ley lo mismo que su unidad temática y su necesaria congruencia entre títulos y contenidos del proyecto, tal como lo ordena la Constitución Nacional en sus artículos 15, 158 y 169. No se limitan al tema de la información comercial, al que se refiere el proyecto, sino que terminan por regular y permitir el almacenamiento y circulación de datos de carácter civil, administrativo, laboral e íntimo, al igual que los asuntos delincuenciales y de seguridad nacional.

A su juicio, con las expresadas disposiciones se transgrede también el derecho a la intimidad que consagra el artículo 15 de la Constitución.

- El artículo 3º en su inciso 3º y el artículo 12, inciso 2º, en la frase “...hayan transcurrido diez (10) años desde que la correspondiente obligación se extinguió por cualquier medio legal”.

Considera que estos preceptos son violatorios del artículo 28 de la Constitución, que ordena la prescriptibilidad de las penas.

Estima que, cuando la norma citada autoriza los registros históricos, la inscripción de comportamientos y hábitos de pago, antecedentes y referencias, está desconociendo la caducidad del dato, que, entre otros aspectos, procura dar vigencia efectiva a la prohibición constitucional según la cual en Colombia no puede haber penas imprescriptibles.

La segunda de las normas en referencia -dice- desconoce el derecho a la igualdad por cuanto establece un derecho al olvido diferenciado: para unos eventos éste se causaría por el vencimiento del término de prescripción de la acción respectiva (para los delitos, las contravenciones y las faltas disciplinarias), mientras para el resto de obligaciones (obligaciones civiles y comerciales) es necesario el transcurso de diez años más después del vencimiento de la prescripción de la acción judicial procedente. Así las cosas, merece más reproche quien no pudo cancelar una deuda que quien comete un magnicidio.

- El artículo 4º, literal c, en la parte que dice: "...que prosperen".

Esto configura, en su sentir, una limitación al ejercicio del derecho a conocer, actualizar y rectificar la información que de una persona almacene un banco de datos. La eliminación de la gratuidad de la consulta para el titular del dato en caso de que su solicitud no prospere, le usurpa su naturaleza de derecho fundamental para convertirlo en la adquisición de un servicio.

- El artículo 8º, inciso 1º, es señalado como inconstitucional, toda vez que para el impugnante, dada la forma como está redactado, elimina de plano la eficacia del derecho al Habeas Data. No impone de una forma clara la obligatoriedad de una respuesta a la solicitud de rectificación a la fuente, sino que se limita a establecer un término excesivamente largo que no se compadece con la premura de los derechos fundamentales en juego y que incluso puede ser sobrepasado sin ninguna consecuencia de fondo en favor del peticionario.

- El artículo 14, en cuanto exige que, para instaurar acciones de tutela contra los responsables de bases de datos, con miras a la protección de los derechos fundamentales a la intimidad personal o familiar y al buen nombre, será necesario tramitar previamente una solicitud de actualización o rectificación, según corresponda.

Piensa el impugnador que ese precepto desnaturaliza gravemente la acción de tutela, pues el término establecido dejaría en la indefensión al titular del dato, al tiempo que eliminaría de un solo plumazo la virtualidad de la tutela para prevenir violaciones a los derechos a la intimidad, al buen nombre y a la imagen de las personas.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante Oficio No. 487 del 17 de agosto de 1994, el Procurador General de la Nación emitió el concepto previsto en el artículo 242, numeral 2, de

la Constitución Política.

- Considera que con el inciso 3º del artículo 2º del proyecto se vulnera el derecho a la intimidad, toda vez que se deja a discreción de los dueños, agentes u operadores de los bancos de datos, la decisión acerca de las informaciones que pueden ser recolectadas para alimentar sus archivos.

El Jefe del Ministerio Público señala que la norma usa términos en extremo vagos que habilitan a los bancos de datos para recolectar, almacenar, manipular y divulgar informaciones privadas de los individuos que nada tienen que ver con las actividades comerciales.

- También estima que la expresión “cualquier persona”, utilizada por el artículo 3º del proyecto, no debe ser entendida como referida a las personas naturales sino sólo a instituciones públicas o privadas en condiciones de construir y operar bancos de datos comerciales.

- Manifiesta que la “información de carácter personal” de que habla el inciso 2º del artículo 3º, en la medida en que podría ser entendida en los términos y con el alcance de la información comercial a la que alude el inciso 3º del artículo 2º, resultaría -como éste- igualmente inconstitucional en gracia de su vaguedad. Lo mismo cabe predicar -añade- de la frase “y en general, datos de contenido patrimonial, laboral o comercial”.

- Dice que, con el contenido del inciso 1º del artículo 8º del proyecto de ley estatutaria se vulnera el artículo 15 de la Carta, en cuanto no se garantiza el derecho de rectificación y actualización de los datos. Argumenta que no existe un término realmente perentorio para resolver la petición de rectificación. La negligencia de la fuente de información -opina- no puede ser trasladada a la persona que diligentemente ha solicitado la corrección o actualización del dato, pues en este sentido la Constitución protege la intimidad del titular del mismo, quien se encuentra en situación de desprotección frente al Banco de Datos que se aprovecha de una actividad lucrativa.

- Afirma el Procurador que, en gracia de su naturaleza sancionatoria, los datos comerciales que reflejan un incumplimiento de obligaciones deben tener una vigencia limitada en el tiempo, compatible con los derechos al olvido y a la resocialización. En tal sentido considera que el artículo 12, con su término de 10 años, establece “una vigencia inigualitaria y desproporcionada para la información negativa suministrable por los bancos de datos comerciales”.

- Estima finalmente que la sola regulación de la estructura y funcionamiento de las bases de datos dentro de un estatuto legal, sin que en él se garantice en forma completa, idónea y eficaz el derecho que tiene toda persona de conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ella en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas, es peligrosa e inconveniente.

- En síntesis, el Procurador solicita a la Corte que declare inexecutable el inciso 3º del artículo 2º; la expresión “cualquier persona”, contenida en el inciso 1º del artículo 3º; la expresión “información de carácter personal”, contenida en el inciso 2º del artículo 3º; las expresiones “y en general datos de contenido patrimonial, laboral o comercial”, contenidas en el inciso 3º del artículo 3º; el inciso 1º del artículo 8º y el inciso 2º del artículo 12.

V. AUDIENCIA PUBLICA

El día 29 de noviembre de 1994, por decisión de la Sala Plena de la Corte, se llevó a cabo una Audiencia Pública durante la cual, con la participación del Viceministro de Comunicaciones, el Procurador General de la Nación, el Ponente del proyecto en el Senado, el Defensor del Pueblo, el doctor Ciro Angarita Barón, en calidad de experto, y todos los intervinientes, se efectuó un detenido análisis sobre el contenido y los alcances del articulado.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corte es competente para efectuar la revisión del proyecto de ley estatutaria en referencia, según lo dispuesto en los artículos 153, inciso 2º, y 241, numeral 8º, de la Constitución Política.

Aspectos formales

Verificará la Corte en primer lugar si, según las pruebas que obran en el expediente, el procedimiento de aprobación del proyecto de ley Nº 12/93 Senado, 127/93 Cámara se ajustó en su integridad a las prescripciones de la Carta Política.

1) Trámite de ley estatutaria

Dispone el artículo 152 de la Constitución que, mediante leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará, entre otras, la materia relativa a los derechos y deberes fundamentales de las personas.

Esta Corte ha advertido al respecto:

“La Constitución Política de 1991 introdujo la modalidad de las leyes estatutarias para regular algunas materias respecto de las cuales quiso el Constituyente dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas, por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad.

Esas materias son las señaladas en el artículo 152 de la Constitución, a cuyo tenor, el Congreso de la República regulará, mediante las expresadas leyes, los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; la administración de justicia; la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; el estatuto de la oposición y las funciones electorales; las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción.

La propia Carta ha diferenciado esta clase de leyes no solamente por los especiales asuntos de los cuales se ocupan y por su jerarquía, sino por el trámite agravado que su aprobación, modificación o derogación demandan: mayoría absoluta de los miembros del Congreso, expedición dentro de una misma legislatura y revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto, antes de su sanción por el Presidente de la República (artículos 153 y 241 – 8 de la Constitución Política).

En cuanto se refiere a derechos fundamentales, esta Corte ha destacado que la reserva constitucional de su regulación por el trámite calificado, propio de la ley estatutaria, no supone que toda norma atinente a ellos deba necesariamente ser objeto del exigente

proceso aludido, pues una tesis extrema al respecto vaciaría la competencia del legislador ordinario”.

(...)

“La regulación de aspectos inherentes al ejercicio mismo de los derechos y primordialmente la que signifique consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos, únicamente procede, en términos constitucionales, mediante el trámite de ley estatutaria.

Regular, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa “ajustar, reglar o poner en orden una cosa”; “ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines”; “determinar las reglas o normas a que debe ajustarse una persona o cosa”.

De lo cual resulta que, al fijar el exacto alcance del artículo 152 de la Constitución, no puede perderse de vista que el establecimiento de reglas mediante las cuales se ajuste u ordene el ejercicio mismo de los derechos fundamentales implica, de suyo, una regulación, que, por serlo, está reservada al nivel y los requerimientos de la especial forma legislativa en referencia”. (Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-425 del 29 de septiembre de 1994).

Ya que, por el proyecto de ley objeto de análisis se busca regular el derecho a la información, establecer los deberes de quienes manejan centrales y bancos de datos y archivos y salvaguardar los derechos a la intimidad, a la honra y al buen nombre de las personas, tenía que cumplirse el trámite propio de las leyes estatutarias.

Excepto lo que más adelante se especificará sobre el quórum decisorio en una de las plenarias, que necesariamente incide en la mayoría exigida por la Constitución, los demás requisitos mencionados en el artículo 153 y concordantes de la Constitución Política se cumplieron en este caso a cabalidad.

En efecto, en cuanto a la tramitación aplicable a todo proyecto de ley, según el artículo 157 de la Carta, pudo establecerse:

Según certificación expedida por el Secretario General del Senado y de acuerdo con lo aparecido en los números correspondientes de la “Gaceta del Congreso” (280 de 1993, 27 y

57 de 1994), el proyecto fue publicado oficialmente antes de darle curso y fue aprobado en la Comisión primera del Senado el día 21 de octubre de 1993 y en sesión plenaria de la misma Corporación el 2 de noviembre de 1993.

Fue remitido a la Cámara de Representantes el 4 de noviembre de 1993, siendo aprobado en Comisión el 4 de mayo de 1994 y en sesión plenaria el día 1 de junio del mismo año.

Ante la necesidad de conciliar criterios entre las dos cámaras por haberse estimado que había discrepancias de fondo entre ellas, se constituyeron comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, rindieron informe de apoyo a un texto definitivo, aprobado por las plenarias de ambas corporaciones el 8 de junio de 1994 (artículo 161 de la Constitución Política).

Se cumplió lo ordenado en el artículo 160 *Ibídem*, pues entre el primero y el segundo debate en cada Cámara medió un lapso no inferior a ocho días y entre la aprobación del proyecto en el Senado y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes transcurrió de sobra el término constitucional de quince días.

En el expediente obran los textos de los respectivos informes de ponencia tanto en las comisiones como en las plenarias.

El artículo 153 de la Carta exige que la aprobación de un proyecto de ley estatutaria se efectúe en una sola legislatura. Desde este punto de vista el trámite se avino a la preceptiva constitucional, ya que se produjo en su totalidad durante la legislatura comprendida entre el 20 de julio de 1993 y 20 de junio de 1994, según consta en el expediente.

2) La iniciativa en el caso de las leyes estatutarias

En cuanto a la iniciativa debe decirse que, en principio, las leyes estatutarias no exigen que ella tenga una procedencia específica, por lo cual, a menos que en razón de la materia tratada de modo particular por sus normas sea indispensable que provenga del Ejecutivo, se aplica la regla general prevista en el artículo 154, inciso 1º, de la Constitución, a cuyo tenor las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de los organismos señalados en el artículo 156 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

Así, pues, en el presente caso, considerado el contenido del proyecto, éste podía tener su génesis en el mismo Congreso Nacional, como en efecto ocurrió.

3) Discrepancias entre las cámaras. Sentido y alcances del artículo 161 de la Constitución.

Como se deja dicho, aprobado en la pertinente comisión y en la plenaria del Senado los días 21 de septiembre y 2 de noviembre de 1993, respectivamente, y aprobado también en la respectiva comisión permanente de la Cámara de Representantes el 4 de mayo de 1994, el proyecto fue sometido a consideración de la plenaria de dicha Corporación y aprobado por ella el 1º de junio de 1994, pero debe anotarse que el texto votado favorablemente por el Senado difería en varios aspectos del que se consideró en la Cámara de Representantes. Fue integrada, entonces, el 7 de junio de 1994, una comisión accidental de concertación compuesta por senadores y representantes. (Cfr. “Gaceta del Congreso” N° 78. Junio 17 de 1994. Pág. 40), la cual rindió informe a las plenarias en estos términos:

“Reunida la comisión de concertación y conciliación designada por las respectivas plenarias del Honorable Senado y la Honorable Cámara de Representantes, para llevar a cabo los ajustes que fueran necesarios al proyecto de la referencia, se acordó sin más, acoger en su integridad el texto aprobado por la plenaria de la Cámara y en tal sentido presentar a las plenarias la siguiente proposición:

Désele aprobación definitiva al proyecto de ley por la cual se dictan algunas disposiciones sobre el ejercicio de la actividad de recolección, manejo, conservación y divulgación de información comercial.

De los Honorables Senadores y Representantes,

FERNANDO RUEDA FRANCO

GONZALO GAVIRIA CORREA

Senador (Fdo)

Representante a la Cámara (Fdo)

ANA GARCIA DE PECHTHALT

Representante a la Cámara

(Sin firma)”

El informe fue aprobado por las plenarias de Senado y Cámara el 8 de junio de 1994 (Cfr. Certificación del Secretario General del Senado y “Gaceta del Congreso” No. 75 del miércoles 15 de junio de 1994, pág. 4, y No. 79 del viernes 17 de junio de 1994, pág. 7).

Considera la Corte que, si bien en la sesión del Senado del 2 de noviembre de 1993 se preguntó a los senadores si querían que el proyecto se convirtiera en ley de la República y respondieron afirmativamente, y que lo propio aconteció en la plenaria de la Cámara de Representantes el 1 de junio de 1994, cerrándose aparentemente el ciclo de aprobación de aquél en lo que concierne al Congreso, por lo cual se pensaría que ha debido pasar inmediatamente a la revisión de la Corte Constitucional, el trámite en el seno de las cámaras tuvo que proseguir por cuanto los textos votados en Cámara y Senado diferían entre sí.

Juzga la Corte a este respecto que la única manera de establecer que en realidad existen discrepancias entre las cámaras en torno a determinado proyecto, para los fines de constituir comisiones accidentales en los términos del artículo 161 de la Carta, consiste en verificar que ellas resultan de textos aprobados. Es decir, las comisiones de concertación y conciliación no tendrían razón de ser antes de que en las dos cámaras se hubiera votado el proyecto, pues no podría presumirse con base en elementos distintos a la comprobación de la votación que en efecto los textos que prohijan una y otra corporación son distintos.

Así se colige, además del artículo 186 de la Ley 5a de 1992 (Reglamento del Congreso), que dice:

LEY 5a DE 1992

Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las cámaras en el término que les fijen sus Presidentes.

Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.” (Subraya la Corte).

Ello explica porqué en el trámite del proyecto que ocupa la atención de la Corte se tuvieron dos intervenciones, en días distintos, de cada una de las plenarias de las cámaras: una para dar los respectivos segundos debates al proyecto; otra para aprobar el informe de la comisión de concertación y conciliación y, en consecuencia, para votar el texto definitivo del

proyecto, unificando criterios.

El sentido del artículo 161 de la Constitución no es otro que el de asegurar que las dos corporaciones legislativas coinciden en la integridad del proyecto, a fin de que prevalezca el principio de identidad del mismo en las distintas etapas del proceso legislativo. Como, según la Constitución (artículo 160), durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, es previsible que los textos aprobados finalmente en una y otra sean distintos, lo que daría lugar a repetir los debates, regresando el proyecto a etapas anteriores dentro de su trámite, o a la declaración de inconstitucionalidad de los textos en que hubiere divergencias, motivo por el cual las comisiones accidentales de concertación y conciliación, introducidas en la Carta Política de 1991, permiten salvar las diferencias de manera más ágil, en el seno mismo del Congreso.

4) Quórum y mayorías

Esencial para la aprobación de cualquier ley de la República y con mayor razón para la de una estatutaria es el exacto cumplimiento del quórum y las mayorías exigidas por la Constitución Política.

El artículo 157 de la Carta advierte con claridad que “ningún proyecto” será ley sin haber sido “aprobado” en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara y en las dos cámaras en segundo debate.

La aprobación es un acto solemne en cuya virtud un funcionario, corporación u organismo adopta una decisión, con arreglo a determinadas exigencias previas, establecidas por el ordenamiento jurídico, de tal manera que, al impartirla, se compromete, aceptando, refrendando o respaldando aquello que ha sido objeto de su análisis.

En materia legislativa, la aprobación alude al asentimiento válido de la correspondiente comisión o cámara a un determinado proyecto o proposición, el cual no se entiende otorgado si falta alguno de los requisitos exigidos en abstracto por la normatividad constitucional que rige la materia. Entre tales requisitos cabe resaltar, para los fines del proceso, el quórum -en sus modalidades de deliberación y decisión- y la mayoría -ordinaria o calificada-, cuya determinación depende de las previsiones que para el asunto específico haya establecido la Carta Política.

El quórum deliberatorio es el número mínimo de miembros de la respectiva comisión o cámara que deben hallarse presentes en el recinto para que la unidad legislativa de que se trata pueda entrar válidamente a discutir sobre los temas objeto de su atención.

La existencia del quórum deliberatorio no permite per se que los presentes adopten decisión alguna. Por tanto, no puede haber votación, aunque se tenga este tipo de quórum, si no ha sido establecido con certidumbre el quórum decisorio, que corresponde al número mínimo de miembros de la comisión o cámara que deben estar presentes durante todo el proceso de votación para que aquélla pueda resolver válidamente cualquiera de los asuntos sometidos a su estudio.

Sobre la base del quórum decisorio, y sólo sobre la base de él, es menester que, contabilizada la votación que se deposite en relación con el proyecto de que se trate, éste alcance la mayoría, esto es, el número mínimo de votos que requiere, según la Constitución, para entenderse aprobado.

Según el artículo 145 de la Constitución, el Congreso pleno, las cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar (quórum deliberatorio) con menos de una cuarta parte de sus miembros.

De acuerdo con el mismo precepto, las decisiones sólo podrán tomarse (quórum decisorio) con la asistencia de la mayoría (mitad más uno) de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

En otros términos, únicamente se puede entrar a adoptar decisiones cuando desde el principio ha sido establecido y certificado con claridad el quórum decisorio.

Por su parte, en materia de mayorías, el artículo 146 de la Carta determina: “En el Congreso pleno, en las cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial”.

Una de tales mayorías especiales es la del artículo 153 de la Carta Política, a cuyo tenor la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias deben obtener la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, es decir, resulta necesario que voten a favor de la

iniciativa por lo menos la mitad más uno de quienes integran una y otra corporación.

En el asunto que se considera, en los números correspondientes de la “Gaceta del Congreso” no aparece consignado el número de votos con el que cada cámara aprobó el proyecto.

En la certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República, remitida a la Corte junto con el proyecto, se dice:

“El Congreso Nacional le ha dado trámite a este proyecto de Ley Estatutaria atendiendo los artículos 152 y 153 de la C.N., los artículos 207 y 208 numeral 2º de la Ley 5ª de 1992, particularmente en la exigencia de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso”.

No obstante, se omitió indicar -como ha debido hacerse- cuál fue el número total de votos en cada caso, a fin de poder establecer si en efecto el proyecto consiguió dicha mayoría absoluta.

Pese a que el Magistrado Sustanciador, mediante auto del 21 de junio de 1994, solicitó a las secretarías generales de Senado y Cámara precisar cuáles fueron las mayorías con las cuales se aprobó el proyecto No. 12/93 Senado, 127/93 Cámara, por toda respuesta se recibieron varios números de la “Gaceta del Congreso”, en ninguna de las cuales se encontró la información solicitada, como bien lo anotó el Procurador General de la Nación en su concepto.

Ante la aludida falta de información, el Magistrado Sustanciador, mediante auto del 19 de agosto de 1994, delegó a la doctora María Claudia Rojas, Magistrada Auxiliar (artículo 10, inciso 2, del Decreto 2067 de 1991), para que practicara una diligencia de inspección judicial en las secretarías de Senado y Cámara, con el objeto de determinar si en el caso del proyecto materia de examen se cumplió lo previsto en el artículo 153 de la Constitución Política.

En dicha diligencia no se encontró ningún documento en el cual apareciera la información necesaria para definir la constitucionalidad del trámite dado al proyecto.

La Corte Constitucional ha procedido entonces a evaluar tanto el quórum existente como las mayorías con las cuales se dió por aprobado el proyecto de ley en las distintas sesiones de plenaria en ambas corporaciones legislativas. Verificó especialmente si, con el número de

congresistas presentes en ellas, habiéndose votado el proyecto por unanimidad -como de las diligencias practicadas se colige que aconteció-, se completó el número de votos exigidos por la Constitución.

- En la “Gaceta del Congreso” número 384 del lunes 8 de noviembre de 1993, en la que se consigna lo relativo a la sesión ordinaria del 2 de noviembre del mismo año, fecha de aprobación del proyecto en segundo debate en la plenaria del Senado de la República (Acta No. 30) aparece que contestaron al llamado a lista noventa y ocho (98) senadores. Si, como queda expuesto, la votación fue unánime, se tiene entonces que la mayoría en este caso fue de noventa y ocho (98) votos a favor del proyecto, cero (0) en contra;

- En la “Gaceta del Congreso” No. 76 del miércoles 15 de junio de 1994, en la que aparece relatado lo ocurrido en la sesión ordinaria del 1 de junio del mismo año, fecha del segundo debate dado al proyecto en la plenaria de la Cámara de Representantes (Acta No. 118), se lee que al establecer el quórum contestaron a lista cincuenta y tres (53) representantes. Si, como atrás se expresa, la votación fue unánime, la mayoría en esta ocasión fue de cincuenta y tres (53) votos a favor del proyecto, cero (0) en contra;

- En la “Gaceta del Congreso” No. 75, del miércoles 15 de junio de 1994, en la que aparece narrado lo que aconteció en la sesión ordinaria del 8 de junio del mismo año, fecha en la cual la plenaria del Senado aprobó el informe de la comisión accidental de conciliación y concertación y el texto definitivo del proyecto (Acta No. 55), consta que contestaron al llamado a lista 87 senadores. Si, de acuerdo con lo establecido, la votación fue unánime, la mayoría en esta oportunidad estuvo compuesta por ochenta y siete (87) votos a favor, cero (0) en contra;

- En la “Gaceta del Congreso” No. 79, del viernes 17 de junio de 1994, en la que se publicó el Acta No. 120, correspondiente a la sesión plenaria de la Cámara llevada a cabo el 8 de junio de 1994, fecha de aprobación del informe de la comisión accidental de conciliación y concertación y del texto definitivo del proyecto, se dice que respondieron al llamado a lista ciento veintiún (121) representantes. Si, de acuerdo con lo dicho, la votación fue unánime, la mayoría en esta oportunidad estuvo compuesta por ciento veintiún (121) votos a favor, cero (0) en contra.

Según certificaciones expedidas por las secretarías generales de Senado y Cámara, el

número de senadores durante la legislatura en que se aprobó el proyecto era de 102 y el número de representantes durante esa misma legislatura era de 161, para un total de miembros del Congreso de 263.

Como puede observarse, para el segundo debate del proyecto en la Cámara de Representantes, llevado a cabo el día 1º de junio de 1994, apenas estaban presentes cincuenta y tres (53) de los ciento sesenta y un (161) miembros de la Corporación, según consta en la “Gaceta del Congreso” N° 76 del 15 de junio de 1994, en cuya página 3, después de publicada la lista de los asistentes, puede leerse:

“La Secretaría General a cargo del doctor Diego Vivas Tafur, informa a la Presidencia que se ha constituido el quórum decisorio. En consecuencia la Presidente (sic) declara abierta la sesión plenaria...” (Subraya la Corte).

Se dió entonces curso al segundo punto del orden del día ya que el primero estaba destinado cabalmente al llamado a lista y a la verificación del quórum. Este segundo punto se refería a los “negocios sustanciados por la Presidencia”, en cuyo primer lugar se encontraba la consideración del informe presentado a la Cámara por una comisión accidental de conciliación sobre objeciones presidenciales. Se votó al respecto y se continuó votando sobre diversos proyectos de ley, entre ellos el que se revisa.

Vale decir, a partir de ese momento se entró a decidir, que es precisamente lo que el artículo 145 de la Constitución prohíbe cuando aún no se ha reunido el quórum decisorio.

En efecto, pese a que en la página 4 se dice que “en el curso de la sesión” se hicieron presentes otros representantes, no se determina cuándo ocurrió eso, si antes, después o mientras se efectuaban las distintas votaciones y, por otra parte, es claro que tanto la Secretaría como la Presidencia habían partido de la base, desde el comienzo, de que había quórum decisorio sin haberlo.

En las páginas 12 y 13 se registra lo acontecido en relación con el proyecto materia de revisión:

“En consideración de la plenaria el articulado del proyecto número 127/93 Cámara. ¿Lo aprueba la Cámara?

(...)

El Presidente dice:

En consideración el articulado del proyecto. Continúa la discusión, se cierra, ¿la aprueba la Cámara?

El Secretario General anuncia: es aprobado el articulado del Proyecto de ley número 127/93 Cámara, señor Presidente.

El señor Presidente solicita al señor Secretario leer el título del Proyecto de ley número 127/93 Cámara.

El Secretario procede así:

Título del Proyecto: Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre el ejercicio de la actividad de recolección, manejo, conservación y divulgación de información comercial sobre el cobro y recaudo de obligaciones dinerarias.

Dice el señor Presidente: ¿Aprueba la plenaria el título del Proyecto de ley número 127/93 Cámara?

El Secretario General contesta: Es aprobado el título del Proyecto de ley número 127/93 Cámara, señor Presidente.

Pregunta el señor Presidente: ¿Quieren los honorables Representantes que el Proyecto de ley aprobado se convierta en ley de la República?

El Secretario General anuncia: Así lo quieren señor Presidente”.

De los datos precedentes concluye la Corte:

1. La sesión plenaria de la Cámara, durante la cual se dijo haber aprobado en segundo debate el proyecto de ley objeto de examen, se llevó a cabo sin haberse completado siquiera el quórum decisorio, pues según el artículo 145 de la Carta, “las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente”.

2. Puesto que no está probado en qué momento se completó el quórum decisorio respecto de cada una de las votaciones y conociéndose que ellas se habían iniciado sin que aquél se hubiera conformado, todas las determinaciones adoptadas durante la mencionada sesión carecen de efecto.

Así lo dispone el artículo 149 de la Carta Política:

“ARTICULO 149.- Toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa del Poder Público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones serán sancionados”.

3. En cuanto al trámite propio de las leyes estatutarias, fue vulnerado abiertamente el artículo 153 de la Constitución, que establece el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso para que un proyecto de esa categoría se entienda aprobado.

Observa la Corte a este respecto que, como no se reúne el Congreso en un solo cuerpo para dar segundo debate a los proyectos de leyes estatutarias, dado el carácter taxativo del artículo 141 de la Carta, la mayoría calificada no se establece sumando los votos depositados en Cámara y Senado para comparar el resultado con el número total de miembros del Congreso, sino que es imperioso definir si en cada una de las cámaras, previa la conformación del quórum decisorio, se ha obtenido cuando menos la mitad más uno de los votos de quienes las integran.

Así las cosas, resulta palmario que, en el caso de autos, aunque se alcanzó una amplia mayoría a favor del proyecto en segundo debate, votado en el Senado de la República, la votación en la Cámara de Representantes, pese a ser unánime y habida cuenta del reducido número de los presentes cuando se inició el proceso de adopción de decisiones, no era suficiente para aprobar una ley ordinaria, menos todavía para la aprobación de una ley estatutaria.

4. Como antes se ha dicho, con posterioridad a las sesiones en las cuales se dió segundo debate al proyecto en Cámara y Senado, dadas las divergencias entre los textos votados en una y otra corporación, se constituyeron comisiones accidentales de conciliación que, después de reunidas conjuntamente, acordaron “acoger en su integridad el texto aprobado

por la plenaria de la Cámara”.

Si bien ese texto fue nuevamente votado por las plenarios de Cámara y Senado, con los niveles de votación que atrás se registran, cabe resaltar que mal podría entenderse convalidada la actuación cumplida durante el segundo debate, por cuanto -se repite- la Constitución sanciona la falta de quórum con la ineficacia (artículo 149 C.P.) y, por otra parte, sin un texto efectivamente aprobado en la plenaria de una de las cámaras no podía hablarse de discrepancias que pudieran ser dirimidas mediante el procedimiento de las comisiones accidentales de conciliación, es decir, la carencia de efectos del segundo debate en la Cámara de Representantes hacía inocua la aplicación del artículo 161 de la Carta.

De todo lo anterior fluye con claridad el inocultable vicio de procedimiento en que se incurrió, que afecta necesariamente a la totalidad del proyecto.

Se trata, además, de un vicio insubsanable por cuanto, según mandato del artículo 153 de la Constitución, la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias deberá efectuarse dentro de una sola legislatura, siendo evidente que, al momento de proferir este fallo, el término constitucional dado al Congreso se encuentra ampliamente vencido, pues la legislatura de que se trata concluyó el 20 de junio de 1994, según las voces del artículo 138 de la Constitución Política.

En ese orden de ideas, no resulta aplicable a este caso el párrafo del artículo 241 de la Carta.

Se declarará inexecutable, en su totalidad el proyecto de ley revisado.

Las graves deficiencias en el suministro oportuno y completo del material probatorio

En este proceso, como en otros, ha tropezado la Corte con numerosas dificultades para la obtención de los datos, certificaciones y registros requeridos como pruebas, indispensables para llevar a cabo el debido estudio referente a la tramitación del proyecto.

No obstante los claros términos de las providencias mediante las cuales se decretaron las pruebas pertinentes y su reiteración, los funcionarios y dependencias administrativas de Cámara y Senado fueron renuentes a entregar, de manera oportuna y completa, la información solicitada, por lo cual, en esta oportunidad, fue necesario comisionar a una de

las magistradas auxiliares de la Corporación para que se trasladara al Congreso de la República y, mediante la práctica de una inspección judicial, recaudara el material probatorio.

Es obligación inexcusable de los servidores públicos atender con diligencia, eficacia y economía procesal los requerimientos de los jueces.

Tal actitud, que debe ser constante en relación con toda clase de procesos, reviste una especial trascendencia cuando se trata de la revisión constitucional de leyes estatutarias, pues del examen confiado a la Corte Constitucional, que debe ser integral, depende la entrada en vigencia de disposiciones de la más alta jerarquía dentro del ordenamiento jurídico, alusivas a materias de excepcional importancia, cuales son las indicadas en el artículo 152 de la Carta.

Debe anotarse que, en lo referente a quórum y mayorías, dadas las especiales exigencias constitucionales, la responsabilidad de los funcionarios de quienes se demanda la información con destino a los procesos de revisión constitucional oficiosa -los secretarios de las comisiones permanentes y los secretarios generales de Cámara y Senado- no llega simplemente hasta el envío de los números correspondientes a la “Gaceta del Congreso” en los cuales se hayan consignado los textos de algunas actas, sino que va hasta la certificación exacta del número de asistentes a las respectivas sesiones, el quórum decisorio con el cual se votó, el número de votos depositados a favor y en contra del proyecto y el número de miembros de la comisión o cámara, además de los datos específicos que en cada proceso solicite el Magistrado Sustanciador.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los requisitos que establece el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase INEXEQUIBLE en todas sus partes el proyecto de ley estatutaria número 12/93

Senado, 127/93 Cámara, “por la cual se dictan algunas disposiciones sobre el ejercicio de la actividad de recolección, manejo, conservación y divulgación de información comercial”.

Cópiese, comuníquese al Presidente del Congreso de la República y al Presidente de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General