

Sentencia C-1028/04

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Información a las centrales de riesgo en materia del estatuto tributario

Referencia: expediente D-5184

Actor : Romeo Pedroza Garcés

Magistrado Ponente :

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

.

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de octubre de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Romeo Pedroza Garcés demandó el artículo 31 de la Ley 863 de 2003 “Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.”

Cumplidos, entonces, los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada, tomado del Diario Oficial Nro. 45.415 del 29 de diciembre de 2003.

LEY 863 DE 2003

“por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas

Artículo 31. Información a las centrales de riesgo. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 799-1. Información a las centrales de riesgo. La información relativa al cumplimiento o mora de las obligaciones de impuestos, anticipos, retenciones, tributos y

gravámenes aduaneros, sanciones e intereses, podrá ser reportada a las centrales de riesgo por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Tratándose de contribuyentes morosos, se reportará su cuantía a partir del sexto (6) mes de mora.

Una vez cancelada la obligación por todo concepto, esta entidad deberá ordenar la eliminación inmediata y definitiva del registro en la respectiva central de riesgo.”

III. LA DEMANDA.

El actor señala que esta norma vulnera el artículo 15 de la Constitución Política, porque permite reportar los datos personales del contribuyente en mora con el fisco nacional, sin contar para ello con la autorización libre y consciente del reportado. En efecto, la norma autoriza a la DIAN que reporte a los contribuyentes que tienen más de 6 meses de mora con el fisco, sin exigir respeto a la libertad ni garantía que proteja a los titulares de estos datos personales.

Recuerda el demandante que la autorización para el uso de datos personales debe ser completo, expreso, libre y consciente, en reconocimiento de la dignidad como persona, sin embargo, la disposición acusada no exige el consentimiento del titular de los derechos personales.

Pone de presente el demandante que en ningún caso la ley reemplaza el consentimiento del titular, por ello, el legislador está desconociendo los derechos a la dignidad humana y al habeas data, derechos consagrados en el artículo 15 de la Constitución. Además, la norma es vaga y carente de precisión legal, ya que no hace diferencia entre los contribuyentes que tienen acuerdos de pago y los que no, ni diferencia la situación de los contribuyentes que están discutiendo administrativa o jurisdiccionalmente el impuesto o las sanciones.

La única causal de retiro de las centrales de riesgo contemplada en la disposición es el pago de todas las obligaciones, sin tener en cuenta los casos de prescripción de los créditos. No respeta tampoco la norma, la garantía a favor del contribuyente de ser informado del reporte, pues, tal como lo establece el artículo acusado, la DIAN puede hacer uso de los datos personales sin comunicárselo al contribuyente. Sobre este tema se pronunció la Corte en la sentencia T-592 de 2003.

IV. INTERVENCIONES.

Intervinieron en este proceso el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, para oponerse a esta demanda. Se resumen así sus intervenciones :

1. Apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La doctora Astrid Consuelo Salcedo Saavedra se refiere al contenido del artículo 15 de la Constitución y lo que ha manifestado la Corte Constitucional en las sentencias T-307 de 1999, T-002 de 1993, SU-082 y 089 de 1995, sobre los principios de la administración de datos personales, que son libertad, necesidad, veracidad, integridad, incorporación, finalidad, utilidad, circulación restringida, caducidad e individualidad. Así mismo, citó lo dicho por la Corte respecto de los

elementos constitutivos del derecho fundamental del habeas data, en la sentencia SU-082 de 1995.

Señala que en virtud de tales pronunciamientos resulta claro que el artículo 31 acusado no vulnera el núcleo esencial del artículo 15 de la Constitución, pues, la información incluida en las centrales de riesgo por la DIAN será veraz y estará actualizada, conforme a los principios de la administración de datos personales.

Respecto de la excepción consagrada en el inciso final del artículo 15 de la Carta, relacionada con asuntos tributarios, la norma remite a la ley, por ello, el artículo 31 acusado adiciona el artículo 799, 1, del Estatuto Tributario, relativo a la información de las centrales de riesgo. No obstante, pone de presente que el Estado es responsable y deberá proteger el derecho fundamental al habeas corpus de todos los contribuyentes, atendiendo los principios arriba mencionados.

Señaló, además, que en la sentencia C-687 de 2002, la Corte manifestó que el derecho a recolectar, sistematizar y circular datos es fundamental. Lo que significa que la DIAN está ejerciendo el derecho fundamental a recolectar, sistematizar y circular datos de los contribuyentes en materia tributaria y aduanera, conforme a los principios desarrollados por la jurisprudencia colombiana.

2. Apoderada de la DIAN. La doctora Sandra Patricia Moreno Serrano señala que la Corte Constitucional, en varias oportunidades, ha dicho que el habeas data es el derecho que tiene toda persona para conocer, actualizar y rectificar toda la información que a ella se refiera y que se encuentre recopilada y almacenada en bancos de datos, de entidades públicas o privadas, con el fin de garantizar que la información contenida en las bases o centrales de riesgo financiero respete la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución a favor de los particulares. Manifiesta que la Corte también ha dicho que el núcleo esencial del derecho de habeas data está integrado por el derecho a la libertad y a la autodeterminación informática en general, esto es “como la posibilidad de que dispone una persona para permitir que sus datos se almacenen, circulen y sean usados de conformidad con las regulaciones legales; y por la otra la libertad económica en particular que en algún momento puede verse vulnerada al restringirse indebidamente en virtud de la circulación de datos que no sean veraces, o que no haya sido autorizada por la persona concernida por la ley.” (fl. 25) Cita sentencias de esta Corporación.

Considera que el artículo 31 acusado no vulnera de manera alguna el artículo 15 de la Carta, porque el particular conoce de antemano su situación tributaria y puede en cualquier momento controvertirla o modificarla, anexando pagos o abonos a las deudas que estuvieren en mora, y a rectificar, cuando sea el caso.

Por otra parte, menciona que la posibilidad de enviar la información de los contribuyentes por parte de la DIAN a las centrales de riesgos no es algo novedoso dentro del sistema jurídico colombiano, pues, desde hace bastante tiempo el sector financiero lo ha hecho, sin que hasta la fecha se hubieren presentado los problemas planteados por el actor. Añade que es el propio contribuyente, quien con el diligente manejo de su cuenta, puede generar un historial positivo en las bases de datos, en caso de que la información que repose sea negativa, pues sólo él podría descargar las deudas con su pago. Esto implica que se genera una nueva

información que permite modificar los reportes, más si se tiene en cuenta que las bases de datos deben ser alimentadas de inmediato, con el fin de que reflejen la realidad actual del contribuyente.

Considera que de haber tenido en cuenta el carácter reservado de la información de las personas, no existirían actualmente las centrales de riesgo. Estas centrales cumplen una finalidad de carácter público, de amplia trayectoria en el sector crediticio, que perfectamente se puede llevar al ámbito público con la misma filosofía de dar transparencia a los ingresos de la nación, individualizados por contribuyente, en aplicación del deber del Estado de inspeccionar, vigilar y controlar las actividades financieras, bursátiles, aseguradoras y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público.

Respecto del cargo de supuesta falta de precisión de la norma, señala que la ley establece los parámetros generales, sujetos a la reglamentación, por consiguiente, no puede tenerse como cargo este punto.

Sobre la falta de autorización del contribuyente para efectuar el reporte, lo que para el actor vulnera la autodeterminación informática y la dignidad humana, afirma la interviniente que de la existencia de estos derechos constitucionales no emerge la posibilidad de que el individuo pueda eludir obligaciones económicas impuestas por el Estado en beneficio de la comunidad, como sucede con la obligación de contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad (art. 95, numeral 9, de la Carta). Cita lo dicho por la Corte en la sentencia T-124 de 1998.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto Nro. 3588 de fecha 2 de junio de 2004, solicitó a la Corte declarar la inexecutable del artículo 31 de la Ley 863 de 2003. En subsidio de lo anterior, en caso de haberse producido fallo dentro del proceso D-5134, estarse a lo allí resuelto.

El señor Procurador señala que rindió concepto dentro del proceso D-5134, en el que se presentaron además del cargo que fundamenta esta demanda, otras acusaciones de constitucionalidad. Los argumentos expuestos son pertinentes al ahora bajo estudio y, por consiguiente, los transcribe.

En primer lugar se refiere a la regulación de los derechos fundamentales a través de leyes estatutarias y de leyes ordinarias. Debe analizarse la inclusión de normas relativas a los derechos fundamentales en el cuerpo de una ley ordinaria, en este caso, en una ley que establece normas tributarias, aduaneras y fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas. La jurisprudencia indica que no toda regulación relativa a los derechos fundamentales debe ser materia de ley estatutaria, dado que el legislador ordinario conserva la competencia general para regular los aspectos específicos de estos derechos, tal como se expuso en la sentencia C-013 de 1993. Los aspectos inherentes a la interpretación del derecho y el alcance de su contenido, al establecimiento de límites a su ejercicio, restricciones, excepciones y prohibiciones, es decir, los aspectos que afecten el núcleo esencial del derecho fundamental, deben ser objeto de ley

estatutaria.

Para el Ministerio Público, la disposición acusada regula el manejo de la información tributaria negativa y su traslado a las centrales de riesgo, al examinarla en forma detallada, considera que afecta el núcleo esencial del derecho fundamental del habeas data, por lo que debió ser materia de regulación por ley estatutaria. Cita las sentencias C-687 de 2002 y C-567 de 1997.

No obstante considerar que bastaría con este análisis que conduce a la declaración de inexecutable de la norma, la Procuraduría se refiere al cargo de la demanda bajo examen, en el caso de que la Corte no comparta la posición del Ministerio Público sobre la exigencia del trámite a través de ley estatutaria.

Se refiere a los principios que regulan el manejo de la información y la búsqueda de eficiencia en el cobro de las obligaciones tributarias. Considera que la norma acusada puede perseguir la finalidad legítima de lograr una mayor eficiencia en el recaudo de las obligaciones de los deudores tributarios morosos. Sin embargo, considera que una visión basada sólo en la eficiencia del Estado no puede sacrificar la protección del núcleo esencial de los derechos fundamentales. Aun, una afectación menor de los mismos, requeriría que se cumpliera con las condiciones de razonabilidad propias de una ley estatutaria específica. El uso de los avances informáticos que afecta la órbita personal de los individuos, por parte del Estado, debe observar los siguientes principios :

Finalidad del dato. Para el Ministerio Público la base de datos de la DIAN fue recogida con el fin de asegurar la eficiencia de la entidad pública, y no para que esta información sirva de criterio de las actuaciones de las entidades del sistema financiero. Por esta misma razón, se viola el principio de circulación restringida del dato.

El principio de la autodeterminación informativa también se vulnera porque el contribuyente es el único titular de los datos y no ha dado autorización a la DIAN para utilizar la información. Autorización que debe ser previa, expresa e informada, según la sentencia SU-089 de 1995. Tampoco se ha expedido la ley estatutaria que regule el traslado que pueda hacer la administración a favor de agentes económicos privados.

La calidad de los registros o datos. La autorización establecida en la norma acusada es general y no especifica la calidad de los datos a suministrar. No hace las diferencias propias de las obligaciones tributarias, como es el caso de las obligaciones que están en discusión jurídica, es decir, cuya existencia jurídica y cuantía es incierta. De ahí que reportar a personas cuyas obligaciones son discutibles afectaría el derecho al buen nombre. Este mismo principio comprende la obligación de suministrar información completa, y no sólo los aspectos negativos, afectándose, a su vez, el artículo 20 de la Carta.

Principio de la proporcionalidad. Guarda relación con el principio de la finalidad para el Ministerio Público. Se genera una desproporción entre la información trasladada y los fines para los que fueron creadas tanto la base de datos de la DIAN como la base de datos de las centrales de riesgos, receptoras de la información.

Principio de igualdad. La DIAN decidirá cuál información reportará, lo que afecta el principio

de igualdad.

Principio de caducidad. Este aspecto debe ser regulado por ley estatutaria, pues se da en las centrales de riesgo un tratamiento distinto, en esta materia, a los reportados por la DIAN frente a las demás personas que están en centrales de riesgo.

De todo lo anterior, concluye el Ministerio Público :

“Razonabilidad de la medida.

Del análisis de los principios mencionados, concluye el Ministerio Público que aún si la Corte llegase a la conclusión de que la norma no afecta el núcleo esencial del derecho de Habeas Data y que por tanto la materia no requiere trámite de ley estatutaria, la evaluación del contenido de la norma con relación a los principios que la jurisprudencia ha señalado, permiten observar que la norma vulnera este derecho fundamental y que su consagración no responde a la razonabilidad que justificaría la afectación del derecho a favor del interés general.

En este sentido debe advertirse que la DIAN cuenta con todos los instrumentos para hacer efectivo el cobro de las obligaciones tributarias, de tal manera que esta medida no resulta indispensable para garantizar el adecuado cumplimiento de la función señalada a dicho organismo.

En cuanto a la proporcionalidad, observa este Despacho que el derecho de Habeas Data resulta afectado de manera desproporcionada con relación a la necesidad y utilidad de la medida acusada.

La norma contiene un mecanismo de presión frente al contribuyente, que no guarda relación de medio a fin con los objetivos de la gestión fiscal que cumple la DIAN y por consiguiente con la finalidad que justifica la recolección, actualización, tratamiento y análisis de la información de los contribuyentes. En este sentido, no se observa que la norma esté directamente relacionada con la protección del interés general, si bien indirectamente puede decirse que contribuye a agilizar el pago de las obligaciones para evitar perjuicios en las relaciones comerciales y financieras. Sin embargo, el Estado cuenta con otros medios y aun suponiendo que éste se considerara legítimo, ello debe ser consagrado en una ley estatutaria que proteja el derecho, fijando a la administración los criterios generales en el uso de esta información.” (fl. 49)

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues se trata de acusaciones contra una disposición contenida en una ley.

2. Lo que se debate. Cosa juzgada.

El artículo 31 acusado fue objeto de pronunciamiento en la sentencia C-993 de 2004,

Expediente D-5134, que declaró inexecutable esta disposición. En consecuencia, se estará a lo resuelto allí.

VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Estar a lo resuelto en la sentencia C-993 de 2004, que declaró inexecutable el artículo 31 de la Ley 863 de 2003 “Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.”

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General