

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-278 de 2024

Referencia: expediente D-15567. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2300 de 2023 “por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores”.

Accionante: Gilma del Carmen Ávila Tordecilla

Magistrado ponente

José Fernando Reyes Cuartas

Bogotá D.C., 11 de julio de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241.4 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. I. Síntesis de la decisión

1. 1. La Ley 2300 de 2023 “por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores” tiene por objeto, según lo establece su artículo 1º, proteger el derecho a la intimidad de los consumidores, estableciendo los canales, el horario y la periodicidad en la que estos pueden ser contactados por las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera y todas las personas naturales y jurídicas que adelanten gestiones de cobranza de forma directa, por medio de terceros o por cesión de la obligación.

3. Debía la Corte definir si la materia regulada por la Ley 2300 de 2023 se encuentra

comprendida por la reserva de ley estatutaria prevista en el literal a) del artículo 152 de la Constitución conforme al cual se sujeta a dicha reserva la regulación de los derechos y deberes fundamentales de las personas, así como los procedimientos y recursos para su protección.

4. La Sala Plena concluyó que la ley acusada no desconoce el artículo 152.a de la Constitución. Para el efecto sostuvo lo siguiente. Primero. La Ley 2300 de 2023 regula un asunto que se vincula con diferentes materias constitucionalmente relevantes: la protección del consumidor (art. 78), la Constitución Económica (arts. 333, 334 y 335) y los derechos fundamentales a la intimidad, al habeas data y al buen nombre (art. 15). Segundo. La existencia de un vínculo temático con normas de derecho fundamental exige establecer si la materia de la que se ocupa la ley está o no comprendida por la reserva estatutaria prevista para los derechos fundamentales en el artículo 152.a. Tercero. La jurisprudencia ha establecido que para definir si una ley -o una de sus disposiciones- se encuentra cubierta por esa reserva es indispensable realizar un escrutinio de dos pasos. Inicialmente establecer si, en efecto, la legislación se encuentra vinculada con el ámbito de protección de derechos de esa naturaleza y, a continuación, definir si el tipo de relación existente constituye la regulación de un derecho fundamental en el sentido del artículo 152.a de la Constitución. Cuarto. Las reglas relativas a las formas y condiciones en que los gestores de cobranza, proveedores y fabricantes se comunican con los consumidores es relevante desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Sin embargo, la legislación acusada no se ocupa de regular total o parcialmente los elementos definitorios o estructurales de uno de tales derechos y, por ello, en este caso no se activa la reserva de ley estatutaria.

5. El paso dado por el Congreso con la expedición de la Ley 2300, se enlaza con el interés de que las interacciones que el mercado promueve tengan lugar en un marco que se tome en serio la especial posición de los consumidores. En ese contexto es el legislador ordinario quien tiene el protagonismo y, en consecuencia, la ley será declarada exequible únicamente por el cargo analizado.

. Antecedentes

6. La ciudadana Gilma del Carmen Ávila Tordecilla presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 2300 de 2023 “por medio de la cual se establecen medidas que protejan

el derecho a la intimidad de los consumidores”. Luego de surtir el trámite correspondiente se dispuso la admisión de un único cargo en contra de la totalidad de la referida ley.

. Texto de la ley demandada

7. La acusación se dirige en contra de la Ley 2300 de 2023 cuyo texto se transcribe a continuación.

LEY 2300 DE 2023

(julio 10)

por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger el derecho a la intimidad de los consumidores, estableciendo los canales, el horario y la periodicidad en la que estos pueden ser contactados por las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera y todas las personas naturales y jurídicas que adelanten gestiones de cobranzas de forma directa, por medio de terceros o por cesión de la obligación.

Parágrafo. Las disposiciones aquí señaladas serán aplicadas por todas las personas naturales y jurídicas que adelanten gestiones de cobranza de forma directa, por tercerización o por cesión de la obligación financiera o crediticia.

Artículo 2°. Canales autorizados. Las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera y todas las personas naturales y jurídicas que ejerzan actividades de cobranza sólo podrán contactar a los consumidores mediante los canales que estos autoricen para tal efecto; los cuales deberán ser informados y socializados previamente por parte de las entidades de

cobranza con el fin de que los consumidores elijan cuáles autoriza.

Artículo 3°. Horarios y periodicidad. Una vez establecido un contacto directo con el consumidor, este no podrá ser contactado por parte de gestores de cobranza mediante varios canales dentro de una misma semana ni en más de una ocasión durante el mismo día.

Las prácticas de cobranza deberán realizarse de manera respetuosa y sin afectar la intimidad personal ni familiar del consumidor, dentro del horario de lunes a viernes y de 7:00 a. m. a 7:00 p. m., y sábados de 8:00 a. m. a 3:00 p. m., excluyendo cualquier tipo de contacto con el consumidor los domingos y días festivos.

Parágrafo. En caso de que el consumidor requiera ser contactado en horarios distintos a los establecidos en el presente artículo, deberá manifestarlo expresamente a través de un instrumento distinto al contrato o acto que rige la relación jurídica entre el consumidor y el gestor de cobranza y posterior a la suscripción del mismo.

Artículo 4°. En ningún caso, las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera y todas las entidades que adelanten gestiones de cobranza de forma directa, por medio de terceros o por cesión de la obligación incluyendo a las personas naturales; podrán contactar a las referencias personales o de otra índole. Al avalista, codeudor o deudor solidario se le contactará en la misma condición que establece la presente ley.

Artículo 5°. Lo dispuesto en la presente ley se aplicará en los mismos términos a las relaciones comerciales entre los productores y proveedores de bienes y servicios privados o públicos y el consumidor comercial frente al envío de mensajes publicitarios a través de Mensajes Cortos de Texto (SMS), mensajería por aplicaciones o web, correos electrónicos y llamadas telefónicas de carácter comercial o publicitario.

El Gobierno nacional a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones coordinará con la Comisión de Regulación de Comunicaciones la

implementación de las medidas técnicas necesarias para adaptar el Registro de Números Excluidos conforme lo establecido en la presente ley con un plazo de seis (6) meses.

Parágrafo 1°. Lo anterior sin perjuicio de acciones discriminatorias que condicionen el ingreso o retiro de la lista para acceder a los bienes y servicios.

Parágrafo 2°. Cuando se realice una transacción comercial de bienes o servicios, o se ingrese a un edificio o local, no podrá obligarse al consumidor a aceptar recibir mensajes comerciales de ninguna índole, salvo aquellos asuntos estrictamente relacionados con el bien o servicio adquirido. Cuando se trate de promociones para alimentar bases de datos, el consumidor deberá saberlo y aceptarlo de manera explícita. El emisor del mensaje deberá habilitar y disponer de un mecanismo ágil, sencillo y eficiente para cancelar en cualquier momento la recepción de mensajes y correos, siempre y cuando no exista el deber contractual de permanecer en la respectiva base de datos de cobro.

Parágrafo 3°. En todo caso el envío de mensajes publicitarios a través de Mensajes Cortos de Texto (SMS), mensajería por aplicaciones o web, correos electrónicos y que realicen llamadas telefónicas de carácter comercial o publicitario, solo podrán hacerlo por dentro de los horarios establecidos en el artículo 3°.

Artículo 6°. Las personas naturales y jurídicas se abstendrán de adelantar gestiones de cobranza mediante visitas al domicilio o lugar de trabajo del consumidor financiero o de servicios.

Parágrafo 1°. Lo previsto en el presente artículo, no será aplicable cuando se trate de las obligaciones adquiridas a través de microcréditos, crédito de fomento, desarrollo agropecuario o rural, siempre y cuando exista autorización expresa del consumidor.

Parágrafo 2°. Lo previsto en el presente artículo, no será aplicable cuando las personas naturales y jurídicas gestoras de cobranza, no cuenten con información actualizada de los canales autorizados y que los operadores de telefonía y empresas de mensajería física o electrónica reporten imposibilidad de contactar o entregar los mensajes al consumidor destinatario, todo lo cual deberá constar en el registro respectivo.

Artículo 7°. Las entidades que adelanten gestiones de cobranza deberán abstenerse de consultar al consumidor financiero el motivo del incumplimiento de la obligación.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo no obsta para que se consulten al deudor alternativas de pago que sean acordes con su situación financiera.

Artículo 8°. Se exceptúan de las medidas anteriores los contactos que tengan como finalidad informar al consumidor sobre confirmación oportuna de las operaciones monetarias realizadas, sobre ahorros voluntarios y cesantías, enviar información solicitada por el consumidor o generar alertas sobre transacciones fraudulentas, inusuales o sospechosas

Artículo 9°. El incumplimiento de las medidas de protección de que trata la presente ley, se sancionará por la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de Industria y Comercio, de acuerdo con el marco de competencias previsto en la Ley Estatutaria 1266 de 2008 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Artículo 10. Vigencia. La presente ley entrará en vigor en un plazo de tres (3) meses contados a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

. La demanda

8. El cargo planteado indica que la Ley 2300 de 2023 desconoce el artículo 152.a. Dicha disposición sujeta la regulación de los derechos fundamentales a la reserva de ley estatutaria. La acusación se dirige en contra de toda la Ley 2300 de 2023 y se fundamenta en los siguientes argumentos.

9. Las disposiciones de la Ley 2300 de 2023 se relacionan de manera estrecha con la protección de los derechos fundamentales a la intimidad y al habeas data. En efecto, la ley regula medidas encaminadas a proteger la intimidad de los consumidores en el sector financiero, incluyendo permisiones y restricciones en el contacto y el acceso a la información de los usuarios. El objeto directo de la regulación “es la protección de un derecho fundamental, expidiendo medidas en ese sentido, desarrollando un régimen específico encaminado a establecer la forma de acceso y comunicación con los consumidores financieros, en consonancia con su derecho fundamental a la intimidad y habeas data”.

10. El artículo 1 establece que la ley tiene por objeto proteger el derecho a la intimidad de los consumidores. Los artículos 2 y 3 de la ley se refieren a los canales autorizados para cobranza, así como a los horarios y periodicidad, en aras de proteger y desarrollar el derecho fundamental a la intimidad. El artículo 4 se refiere a limitaciones en el contacto de referencias personales. El artículo 5, párrafo segundo, se refiere al tratamiento de bases de datos y al manejo de la información de los consumidores. El artículo 6 plantea limitaciones a las visitas al domicilio o lugar de trabajo del consumidor financiero. El artículo 8 se refiere a algunas excepciones a las reglas fijadas. A su vez el artículo 9 se ocupa de las formas de sanción por su incumplimiento.

11. Se trata de una regulación integral, completa y sistemática de un derecho fundamental, pues en ella se establecen medidas para su protección, se fija un régimen para la sanción del incumplimiento de estas disposiciones y se prevé una disposición con el fin de hacerlas extensivas a las relaciones comerciales. La ley cuestionada versa sobre el núcleo esencial y los principios básicos de los derechos mencionados. Ese núcleo, en el caso del derecho a la intimidad, hace referencia a la existencia y goce de una órbita reservada y una garantía frente a las intromisiones de la sociedad de modo que se permita el correcto desarrollo personal.

12. La ley tiene por objeto la expedición de medidas de protección de los derechos fundamentales a la intimidad y al habeas data, regulando la forma en que las entidades de cobranza podrán acceder a la información y contactar a los consumidores financieros. Esto impone una serie de limitaciones frente al goce del derecho en sí mismo. La regulación

acusada señala la forma en que se deberán realizar actividades de cobranza e impone específicas prohibiciones en esa dirección.

13. La ley también establece excepciones al disfrute del derecho a la intimidad, pues determina las formas en que se podrán gestionar actividades de cobranza. Además, en su artículo 8 enumera una serie de exclusiones, permitiendo el contacto y envío de información a los consumidores sin considerar las restricciones que fijó para ello en determinadas situaciones.

. Intervenciones

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

14. El pronunciamiento del Ministerio se dirige a cuestionar el cargo por la infracción del principio de unidad de materia que se desprende del artículo 158 de la Constitución. Sin embargo, dicho cargo fue rechazado en el trámite de admisión de la demanda. En consecuencia, no se indicará el sentido de la intervención.

Representante a la Cámara Juan Carlos Wills Ospina

15. Solicita declarar la constitucionalidad y, con ese propósito, presenta los siguientes argumentos.

16. La ley acusada no implica la “regulación integral, completa y sistemática de un derecho fundamental”. El punto de partida de la acusación es equivocado. La Ley 2300 “se limita a proteger la intimidad de interferencias no deseadas ni autorizadas”. A su juicio “la norma no le está prohibiendo al titular del derecho a la intimidad las interacciones que desee realizar, que sean de su propia iniciativa, en lapsos determinados, que son manifestación de la autonomía de la voluntad, sino protegiéndolo de la invasión no deseada ni consentida de su esfera íntima durante esos períodos”.

17. Las disposiciones demandadas pretenden “regular y controlar los horarios en los que se llevan a cabo las gestiones de cobranza y la oferta de bienes y servicios, ya sea por parte de personas naturales o jurídicas, pues infortunadamente estas actividades financieras y comerciales, al pasar los años, han venido reiterativamente vulnerando la intimidad de los consumidores, al ser perturbados sin ningún tipo de límite, incluso en sus días y horas de

descanso”.

18. La ley no regula de manera sistemática el derecho a la intimidad. En efecto, “lo que se regula allí son las actividades de cobranza y de oferta de bienes y servicios, estableciendo horarios, canales y periodicidad con las que se pueden hacer las mismas, y NO la manera en la que se puede ejercer el derecho a la intimidad ni consagrandó límites al mismo”.

19. Las disposiciones que integran la ley imponen límites “a las actividades de personas naturales y jurídicas que ejercen gestiones de cobranza y de oferta de bienes y servicios y NO al derecho a la intimidad, tan es así, que en la misma ley se establece que es el consumidor quien, de manera expresa y en documento distinto al contrato que origine la obligación, puede expresar su consentimiento para ser contactado en horarios distintos a los que establece la ley”.

20. La jurisprudencia constitucional ha establecido “los criterios para determinar si una regulación debió someterse al proceso cualificado de las leyes estatutarias”. Teniendo en cuenta los referidos criterios es posible establecer algunas conclusiones.

20.1. En la ley “[n]o se establece ninguna condición para su vigencia, disfrute o ejercicio. Simplemente se protege de las interferencias que puedan afectarlo mediante las actividades de cobranza y de oferta de bienes y servicios por parte de personas naturales y jurídicas, durante una parte de los fines de semana y días festivos (...)”.

20.2. Para el representante a la Cámara “el objeto directo de la regulación NO es el desarrollo del derecho a la intimidad, pues no se están estableciendo parámetros, límites ni procedimientos que afecten el mismo”. A su juicio “lo que se está haciendo es establecer un mecanismo de protección frente la invasión en horas inadecuadas por las actividades de cobranza y de oferta de bienes y servicios, que tampoco se ven afectadas, pues pueden desarrollarse sin variación alguna en los tiempos ordinarios que no pertenecen al descanso”.

20.3. La ley demandada “no regula el derecho a la intimidad ni las formas en las que se puede desarrollar, o que lo compone, o de qué manera se relaciona con otros derechos, ya que con la ley no se pretendió (...) regular ninguno de los aspectos del derecho a la intimidad”. Advierte la intervención que “[l]a simple protección durante unas horas frente a lo invasivo de las actividades de cobranza y de oferta de bienes y servicios no es sinónimo de

regulación estructural, completa e integral del derecho fundamental”.

20.4. Si se examina el contenido de la ley puede concluirse que “[e]n ninguna de sus disposiciones la Ley demandada modifica o afecta el núcleo esencial del derecho a la intimidad”. La ley “está estableciendo tan solo la protección de una de sus manifestaciones frente dos actividades concretas que lo afectan: la actividad de cobranza y oferta de bienes y servicios”.

21. Concluye advirtiendo que “ninguna relación tiene la norma demandada con el derecho de habeas data, ni esta relación puede deducirse de la simple circunstancia de que este derecho, el de habeas data, derive de la misma norma constitucional (art. 15), y sea otro aspecto del derecho a la intimidad”. Esa aproximación de la demandante “ilustra la confusión en que incurre al considerar afectado el núcleo esencial del derecho fundamental, por el hecho de estar consagrados, tanto el derecho a la intimidad, como el derecho de habeas data, en la misma disposición superior”.

Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones

22. Solicita que se declare la exequibilidad a partir de los siguientes argumentos.

23. La ley acusada “no está regulando aspectos del núcleo esencial de los derechos fundamentales a la intimidad y al habeas data, por tanto, el trámite ordinario que se surtió corresponde a la naturaleza de su contenido”. En esa dirección y desde la exposición de motivos -Gaceta del Congreso No. 938 de 2021- se indicaba que “[s]e trata de la protección de apenas un aspecto del derecho fundamental a la intimidad, y no de una regulación integral del mismo, por lo que no se hace necesario tramitarla como Ley Estatutaria, sino que es propia del trámite ordinario”.

24. La ley impugnada “establece el canal de comunicación que usarán las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera y todas las personas naturales y jurídicas que adelanten gestiones de cobranzas de forma directa, por medio de terceros o por cesión de la obligación, para adelantar los contactos y la forma cómo se debe contactar al consumidor financiero, así como las acciones de que deberán abstenerse de realizar dichas entidades”. Tal contenido

“no modifica de alguna manera el núcleo esencial de los derechos fundamentales a la intimidad y al habeas data; simplemente regula conductas de terceros en relación con el goce de estos derechos”.

25. La declaratoria de inexequibilidad “podría considerarse como un retroceso en materia de protección de los derechos de los consumidores a los que se refiere la Ley 2300 de 2023, que busca resguardar ese ámbito privado del individuo y su familia de la injerencia externa e invasiva, durante las horas reservadas a la intimidad individual y familiar”.

Juan Carlos Montoya Blandón, Paula Andrea Penagos Ortiz y Nicolás Serrato Calle

26. La regulación “establece presupuestos legales que impactan los elementos estructurales del derecho a la intimidad al limitar y dotar a terceros de las herramientas y oportunidades para invadir válidamente la esfera íntima del consumidor (...)”.

27. Sobre el alcance de la regulación es posible considerar “que las formas y oportunidades en la que se cobra y publicita un servicio comercial al consumidor es una mera manifestación de restricción al derecho fundamental a la intimidad, más no circunstancias intrínsecas en su naturaleza y que al ser regulado o restringido no puede cambiar lo que diferencia este derecho del resto”. En realidad “lo que se regula en la ley 2300 de 2023 no posee las cualidades de desnaturalizar o hacer impracticable el derecho fundamental (...)”.

28. En este caso la ley acusada “se enfoca principalmente y de manera limitada en aspectos formales relacionados con el acercamiento extra judicial que puede tener el acreedor o casas de cobranza con sus deudores para el cobro de obligaciones y entrega de información comercial al consumidor final, pero no aborda ciertamente los temas esenciales del derecho a la intimidad (...)”.

Superintendencia financiera

29. En su intervención la Superintendencia Financiera indicó que “se abstiene de intervenir en el trámite de constitucionalidad de la referencia, por cuanto revisados los cargos de la demanda se evidencia que los mismos recaen sobre vicios en el trámite legislativo y/o de formación de la ley, aspectos ajenos a nuestras competencias”.

. Concepto de la procuradora general de la Nación

30. Solicitó que se declare la exequibilidad de la Ley 2300 de 2023. Para ello presentó los argumentos que se resumen a continuación.

31. La reserva de ley estatutaria, según lo ha señalado la Corte Constitucional, debe ser interpretada de manera restrictiva. Esta premisa es fundamental dado que de no proceder en esa dirección lo que resulta excepcional se convertiría en regla.

32. Para definir si una materia se encuentra comprendida por dicha reserva es necesario establecer, primero, si la ley tiene por objeto principal la regulación de un derecho fundamental. De ser ese el caso es necesario definir si se refiere al núcleo esencial del derecho, a sus elementos estructurales o a un mecanismo esencial para su protección.

33. La ley no tiene como propósito la regulación de los derechos reconocidos en el artículo 15 de la Constitución. No regula aspectos esenciales de los derechos a la intimidad y al habeas data. Se ocupa de intereses colectivos de los consumidores según lo previsto en el artículo 78 de la Constitución. Esta regulación adopta medidas para proteger los intereses de los consumidores frente a las prácticas abusivas de las empresas dedicadas al desarrollo de actividades financieras y comerciales.

34. Si bien la aplicación de la ley puede tener como efecto la protección de los derechos fundamentales de los consumidores, dicha protección debe entenderse como inherente a la legislación del consumo. Su propósito es restablecer la desigualdad entre consumidores y proveedores de bienes y servicios. Según la sentencia C-902 de 2011 la reserva de ley estatutaria no se extiende a la ordenación de intereses que, como en este caso, son colectivos.

35. La regulación demandada no afecta los elementos centrales de los derechos a la intimidad y al habeas data. Tampoco se trata de una regulación integral si se tiene en cuenta, por ejemplo, que los derechos referidos y los principios que los rigen han sido desarrollados en legislación estatutaria específica (Ley 1266, Ley 1581, Ley 1712 y Ley 2157). En la misma dirección, la ley tampoco disciplina un instrumento para la protección de los derechos fundamentales indicados.

. Impedimento del magistrado Vladimir Fernández Andrade

36. Según constancia de la Secretaria General de la Corte, en sesión de Sala Plena celebrada el once (11) de julio de dos mil veinticuatro (2024) y de conformidad con lo normado por los artículos 25 y 26 del Decreto 2067 de 1991, se declaró fundada la manifestación de impedimento del magistrado Vladimir Fernández Andrade, para conocer y decidir el proceso D-15567 donde se demanda la “Ley 2300 de 2023, artículo 5”

. Consideraciones

Competencia

37. La Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la Ley 2300 de 2023 con fundamento en lo que dispone el artículo 241.4 de la Constitución.

Planteamiento general, problema jurídico y sentido de la decisión

38. La Ley 2300 de 2023 “por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores” tiene por objeto, según lo establece su artículo 1º, proteger el derecho a la intimidad de los consumidores, estableciendo los canales, el horario y la periodicidad en la que estos pueden ser contactados por las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera y todas las personas naturales y jurídicas que adelanten gestiones de cobranza de forma directa, por medio de terceros o por cesión de la obligación.

39. De acuerdo con el referido artículo se trata de una regulación que tiene como fin proteger al consumidor frente a comportamientos que, según advierte la propia ley, afectan su intimidad. Tales comportamientos se manifiestan en dos dimensiones principales. De una parte, en las actividades o gestiones de cobranza desarrolladas por todas las personas naturales o jurídicas que las tengan a su cargo, incluyendo a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera (art. 1) -en adelante dimensión de cobranza-. De otra, en las actuaciones desplegadas por los productores y proveedores de bienes y servicios privados o públicos a efectos de adelantar actividades de carácter comercial o publicitario (art. 5) -en adelante dimensión comercial-.

40. Teniendo en cuenta que dicha regulación se relaciona con el régimen del consumidor, la Constitución económica y la protección de algunos derechos reconocidos en la Carta Política, debe la Corte definir si la Ley 2300 de 2023 se encuentra comprendida por la reserva de ley estatutaria prevista en el literal a) del artículo 152, conforme al cual se sujeta a dicha reserva la regulación de los derechos y deberes fundamentales de las personas, así como los procedimientos y recursos para su protección.

41. La Sala Plena concluirá que la ley acusada no desconoció el artículo 152.a de la Constitución y con ese propósito, sostendrá lo siguiente. Primero. La Ley 2300 de 2023 regula un asunto que se vincula con diferentes materias constitucionalmente relevantes: la protección del consumidor (art. 78), la Constitución Económica (arts. 333, 334 y 335) y los derechos fundamentales a la intimidad, al habeas data y al buen nombre (art. 15). Segundo. La existencia de un vínculo temático con normas de derecho fundamental exige establecer si la materia de la que se ocupa la ley está o no comprendida por la reserva estatutaria prevista para los derechos fundamentales en el artículo 152.a. Tercero. La jurisprudencia ha establecido que para definir si una ley -o una de sus disposiciones- se encuentra cubierta por esa reserva es indispensable realizar un escrutinio de dos pasos. Inicialmente, es necesario establecer si, en efecto, la legislación se encuentra vinculada con el ámbito de protección de derechos de esa naturaleza y, a continuación, definir si el tipo de relación existente constituye la regulación de un derecho fundamental en el sentido del artículo 152.a de la Constitución. Cuarto. Las reglas relativas a las formas y condiciones en que los gestores de cobranza, proveedores y fabricantes se comunican con los consumidores, es relevante desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Sin embargo, la legislación acusada no se ocupa de regular total o parcialmente los elementos definitorios o estructurales de uno de tales derechos y, por ello, en este caso no se activa la reserva de ley estatutaria.

42. Para fundamentar estas conclusiones la Corte seguirá el siguiente orden. Inicialmente describirá el contenido de la ley acusada, así como los propósitos que con su aprobación se perseguían. A continuación, se identificarán las materias que, desde el punto de vista constitucional, guardan relación con el contenido de la ley acusada. Luego de ello, se reiterará el contenido central del precedente relativo a las condiciones de activación de la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales. Finalmente, la Corte

establecerá si la regulación acusada se encuentra comprendida por dicha reserva o si, por el contrario, su contenido era el propio de una ley ordinaria.

La Ley 2300 de 2023: fines y contenido

43. La Ley 2300 de 2023 “por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores” tiene por objeto según, lo indica el artículo 1º, proteger el derecho a la intimidad de los consumidores, estableciendo los canales, el horario y la periodicidad en la que estos pueden ser contactados por las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera y todas las personas naturales y jurídicas que adelanten gestiones de cobranza. Este objetivo primario de la ley se extiende, en virtud de su artículo 5º, a la protección de los consumidores frente a las actividades comerciales y publicitarias que, a través de diferentes medios, adelantan fabricantes y proveedores.

44. En el curso del trámite legislativo el propósito fijado en su artículo 1º fue destacado. El informe de ponencia para primer debate del proyecto -momento en el cual aún no se regulaba la dimensión comercial- advertía que la iniciativa tenía “por objeto implementar mecanismos que hagan eficaz el ejercicio del derecho fundamental a la intimidad de los usuarios del sector financiero, durante los lapsos en que están suspendidas las actividades productivas, como las horas inhábiles, los fines de semana y los días festivos”. Se indicaba además que “[s]e trata de proteger el ámbito privado del individuo y su familia, de la injerencia externa e invasiva, durante las horas reservadas a la intimidad individual y familiar, particularmente de la actividad de los acreedores financieros, casas de cobranza, agencias externas, que alteran e interfieren el ejercicio de ese derecho a través de mecanismos como llamadas, mensajes de texto, mensajes de datos, correos electrónicos y similares”.

45. Avanzado el trámite en el Congreso, la iniciativa amplió su alcance incluyendo una doble dimensión: la de cobranza y la comercial. En esa dirección no solo se prescindió de la regla que limitaba la aplicación de la ley al consumidor financiero, sino que se incluyó también el que se convertiría en el actual artículo 5 de la ley, en cuyo texto se definen reglas a las que deben someterse fabricantes y proveedores a efectos de adelantar las actividades comerciales y publicitarias.

46. La ampliación del ámbito de aplicación de la ley tuvo su origen en la Plenaria de la

Cámara de Representantes, en la que se aprobó una regla según la cual “[l]o dispuesto en la presente ley se aplicará en los mismos términos a las relaciones comerciales entre los productores y/o proveedores de bienes y servicios que estén vigilados por una Superintendencia o sus intermediarios y el consumidor comercial”. Luego de ello, la Comisión Primera del Senado de la República votó favorablemente dicha ampliación e introdujo algunos ajustes a la disposición aprobada en la Cámara de Representantes.

47. Más adelante, ya en el informe de conciliación presentado para su aprobación a las Plenarias del Senado y de la Cámara se indicó, al realizar una precisión sobre las formas autorizadas de interacción con los consumidores previstas en el artículo 2 del proyecto, que “[e]l objetivo de este artículo es restringir los canales de comunicación a través de los cuales se contactará a los consumidores para ejercer actividades de cobranza, y, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 para el ejercicio publicitario o comercial, exclusivamente a aquellos canales que el consumidor autorice”. De acuerdo con ello, se dijo, “ha de entenderse que la obligación de informar y socializar a los consumidores las alternativas de canales para que éste autorice por medio de cuál desea ser contactado, radica en todas las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y personas naturales y jurídicas que ejerzan actividades de cobranza, así como en los productores o proveedores de bienes y servicios conforme lo dispuesto en el artículo 5”.

48. De lo expuesto se concluye que de acuerdo con lo ocurrido en el trámite legislativo, la regulación acusada tuvo como propósito adoptar reglas que protegieran a los consumidores frente a las actividades de cobro, comerciales y publicitarias. A partir de ese objetivo general contempla diferentes medidas.

48.1. Un primer grupo regula las gestiones de cobranza. Prevé (i) un mandato en virtud del cual el contacto con los deudores solo será posible empleando los canales autorizados por estos, previa información y socialización de los existentes (art. 2); (ii) límites específicos relativos al horario y la periodicidad con la que pueden adelantarse las actividades de cobro (art. 3); y (iii) la prohibición de comunicarse con las personas que sean referencias personales -o de otra índole- del deudor y la permisión para establecer contacto con codeudores o avalistas (art. 4). Igualmente, la ley establece (iv) la prohibición de adelantar gestiones de cobranza mediante visitas al domicilio o lugar de trabajo del consumidor salvo, entre otras cosas, (a) cuando existiendo autorización se trate de las obligaciones adquiridas a

través de microcréditos, crédito de fomento, desarrollo agropecuario o rural o (b) cuando las gestoras de cobranza no cuenten con información actualizada de los canales autorizados (art. 6). Igualmente establece (v) la prohibición de consultar al consumidor el motivo del incumplimiento de la obligación sin perjuicio de valorar con él las alternativas de pago que sean acordes con su situación financiera (art. 7).

48.2. El segundo grupo regula las gestiones comerciales y publicitarias. En su artículo 5 la ley prevé (i) la extensión de lo dispuesto en la ley a las relaciones comerciales entre los productores y proveedores de bienes y servicios y el consumidor comercial, en lo relativo al envío de mensajes publicitarios a través de mensajes cortos de texto (SMS), mensajería por aplicaciones o web, correos electrónicos y llamadas telefónicas; (ii) el deber de implementar un registro de números excluidos; y (iii) una prohibición de imponer a los consumidores la recepción de mensajes comerciales, salvo aquellos asuntos estrictamente relacionados con el bien o servicio adquirido. Asimismo (iv) exige contar con el consentimiento del consumidor cuando se trate de promociones para alimentar bases de datos; (v) la obligación de habilitar un mecanismo ágil, sencillo y eficiente para cancelar en cualquier momento la recepción de mensajes y correos, siempre y cuando no exista el deber contractual de permanecer en la respectiva base de datos de cobro; y (vi) la prohibición de enviar mensajes publicitarios desconociendo los horarios establecidos en la ley.

49. En disposiciones que son comunes a las dos dimensiones reguladas -de cobranza y comercial- establece (i) que la regulación no se aplica a las interacciones que informen al consumidor sobre la confirmación de las operaciones monetarias realizadas, sobre ahorros voluntarios y cesantías, sobre transacciones fraudulentas, inusuales o sospechosas ni al envío de información solicitada por el consumidor o para generar alertas (art. 8). A su vez (ii) establece que el incumplimiento de las medidas de protección, se sancionará por la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de Industria y Comercio, de acuerdo con el marco de competencias previsto en la Ley 1266 de 2008 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan (art. 9). Finalmente (iii) se establece la vigencia de la ley, previendo que entrará en vigor en un plazo de tres (3) meses contados a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias (art. 10).

La Ley 2300 de 2023 y su triple vinculación temática con la Constitución

50. La Ley 2300 de 2023 regula un área de la actividad social y económica vinculada con diferentes dimensiones del texto constitucional. La descripción de esa vinculación resulta de interés dado que concurren materias que, desde el punto de vista constitucional pueden encontrarse sujetas a un régimen regulatorio -o de fuentes- que no es equivalente. Para la Corte la regulación acusada se vincula con al menos tres ámbitos temáticos previstos en la Constitución: la protección al consumidor (art. 78), la Constitución Económica (arts. 333, 334 y 335) y los derechos fundamentales a la intimidad, al habeas data y al buen nombre (art. 15). A continuación, la Corte fundamenta esta conclusión identificando, de manera general, la forma como se manifiesta en cada una de ellas la función de regulación a cargo del Estado.

La Ley 2300 y el régimen de protección al consumidor

51. La Ley 2300 de 2023 se encuentra en una relación estrecha con la obligación constitucional de adoptar medidas de protección al consumidor, tal y como ello se encuentra previsto en el artículo 78 de la Constitución. Según el primer inciso de ese artículo “[l]a ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización”.

52. La protección del consumidor se manifiesta en diferentes tipos de relaciones. La Ley 1480 de 2011 establece un régimen general de protección al consumidor definiendo como tal a “[t]oda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto, cualquiera que sea su naturaleza para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar o doméstica y empresarial cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica” (art. 5.3). A su vez, la Ley 1328 de 2009 define al consumidor financiero como “todo cliente, usuario o cliente potencial de las entidades vigiladas” (art. 5.d).

53. En las leyes referidas se prevén normas que protegen a los consumidores frente a un número significativo de prácticas, cláusulas o comportamientos que pueden incidir en el adecuado desarrollo de los vínculos que fabricantes, proveedores o acreedores tienen con aquellos. Varias de sus disposiciones guardan relación con la ley acusada. En efecto, la Ley 1480 de 2011 regula (i) los derechos del consumidor a recibir información adecuada -veraz,

completa y comprensible- y a ser protegido frente a las prácticas contractuales abusivas (art. 3) así como (ii) las operaciones mediante sistemas de financiación previendo las condiciones aplicables a los mismos y las restricciones relevantes (art. 45). A su vez, la Ley 1328 de 2009 establece (i) el principio de debida diligencia que impone a las entidades del sector financiero prestar la atención debida y respetuosa en desarrollo de las relaciones que establezcan (art. 3), (ii) el deber de suministrar información clara y veraz de los productos que ofrecen en el mercado (art. 7) y (iii) la posibilidad de realizar gestiones de cobro de manera respetuosa y en horarios adecuados (art. 7).

54. Esas normas, complementadas ahora con la Ley 2300 de 2023, concurren para regular un área de la vida social, la del consumo, caracterizada por la existencia de significativas formas de asimetría. Según lo ha señalado este tribunal la existencia de un régimen especial en esta materia “estriba en la necesidad de compensar con medidas de distinto orden la posición de inferioridad con que consumidores y usuarios, por lo general dispersos y dotados de escasos conocimientos y potencialidades, enfrentan a las fuerzas de la producción y comercialización de bienes y servicios, necesarios en orden a la satisfacción de sus necesidades materiales”.

55. La protección de los consumidores se manifiesta en diferentes dimensiones. La primera, en la que se destaca su naturaleza difusa, se traduce en el reconocimiento de que todos los consumidores son titulares de un derecho colectivo de “acceder a bienes y servicios de calidad”. A su vez y como efecto de ello, deben reconocerse instrumentos de participación de los consumidores en las decisiones que los afectan. Ha señalado la Corte que “[l]a apertura y profundización de canales de expresión y de intervención de los consumidores, en los procesos de decisión de carácter público y comunitario, pertenecen a la esencia del derecho del consumidor, puesto que sin ellos los intereses difusos de este colectivo, que tienen carácter legítimo, dejan de proyectarse en las políticas públicas y en las actuaciones administrativas”.

56. La segunda dimensión acentúa su naturaleza individual y se revela en todas aquellas garantías que permiten enfrentar los efectos derivados del carácter asimétrico de las relaciones de consumo. Esas garantías promueven la justicia contractual previendo, por ejemplo, reglas que prohíben acordar determinadas cláusulas o que definen regímenes de responsabilidad específicos. Igualmente, esa dimensión se materializa, por ejemplo, en las medidas generales o sectoriales para proteger el derecho al habeas data de los usuarios.

57. La Corte ha establecido que “[l]a Constitución ordena la existencia de un campo de protección en favor del consumidor, inspirado en el propósito de restablecer su igualdad frente a los productores y distribuidores, dada la asimetría real en que se desenvuelve la persona que acude al mercado en pos de la satisfacción de sus necesidades humanas.”. Según la Sala Plena “la Constitución no entra a determinar los supuestos específicos de protección, tema este que se desarrolla a través del ordenamiento jurídico”. De esta forma, ha señalado que “[e]l programa de protección, principalmente, se determina a partir de la ley, los reglamentos y el contrato”. En esa dirección “[l]a Constitución delimita un campo de protección, pero el contenido preciso del programa de defensa del interés tutelado, es el que se desarrolla y adiciona por la ley y por otras normas y fuentes de reglas jurídicamente válidas”. Es por ello que “trazado el marco constitucional, a la ley se confía el cometido dinámico de precisar el contenido específico del respectivo derecho, concretando en el tiempo histórico y en las circunstancias reales el nivel de su protección constitucional”. (...).

58. A su vez, refiriéndose al consumidor financiero este tribunal ha sostenido que “[e]l productor y el proveedor financiero, por contar habitualmente con mayores conocimientos profesionales y técnicos acerca de los productos o servicios que ofrece, se encuentra en condiciones de asimetría sobre el consumidor financiero, quien si bien puede tener un saber específico, no por ello deja de ser consumidor financiero”. Es precisamente por esa circunstancia que la Corte ha destacado la importancia de que “el legislador señale principios y reglas de información y transparencia (v.gr. prohibición de cláusulas y prácticas abusivas, procedimientos, sanciones), a efectos de contrarrestar, a partir de la asimetría, las desigualdades que experimenta la relación de consumo”.

59. En el marco de este tipo de relaciones, este tribunal ha insistido en la relevancia que, desde el punto de vista de los derechos del consumidor, tiene la propaganda comercial. Ha sostenido que el artículo 78 de la Constitución “vincula la intervención estatal de la publicidad comercial a los derechos del consumidor”. Según sostuvo “una de las funciones de dicha publicidad es transmitir información a los integrantes del mercado sobre las calidades del bien o servicio” y, por ello, “la cantidad y calidad de datos sobre los productos que ofrezcan los comerciantes a través del mensaje publicitario, son elementos críticos para el juicio de adecuación de las opciones de consumo”. Bajo tal premisa “[l]a jurisprudencia ha reconocido que la función estatal en este campo se concentra en garantizar que las decisiones de consumo sean informadas, disminuyendo las asimetrías que impidan el

conocimiento previo a la adquisición de productos y servicios seguros y de aceptable calidad”.

60. Es al legislador ordinario al que le corresponde, en principio, la adopción del régimen de protección al consumidor. Ni el artículo 78 ni las demás disposiciones constitucionales prevén un tipo especial de legislación en esta materia. La especial posición que tiene la ley ha sido reconocida por la Corte Constitucional sin indicar la existencia de un régimen especial. Ha dicho la Corte que “el tema de las definiciones, los supuestos de protección y los mecanismos de garantía, de acuerdo a la fuente de consumo, corresponde al ordenamiento legal, de manera que se desarrolle el contenido de defensa del derecho que tutela la carta política, la cual delimita el campo de amparo, más no su ejercicio regular en la dinámica de la economía de mercado”. Precisamente en esa dirección, al constatar la existencia de diversas clases de consumidores -industrial, agrícola, financiero, entre otros- ha señalado que el rol de cada uno de ellos podrá definirlo el Congreso “con fundamento en la potestad de libre configuración legislativa y en el control a bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad (arts. 78 y 150 Const.)”.

61. Las disposiciones que integran la Ley 2300 incursionan en la legislación prevista para la protección del consumidor. De una parte, sus normas se relacionan con la manera en que los acreedores emprenden gestiones de cobro para promover el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los consumidores. A su vez, de otra parte, la dimensión comercial y publicitaria de la ley tiene un vínculo estrecho con las actividades de mercadeo y propaganda comercial por parte de productores y proveedores, fijando criterios específicos acerca de la forma en que debe circular la información en el ámbito de las relaciones de consumo.

62. La ley acusada se encuentra, entonces, relacionada con el régimen de protección del consumidor al que se refiere el artículo 78 de la Constitución. Dicha disposición, cuya vocación es universal en tanto comprende todas las relaciones de consumo, debe ser concretada mediante la legislación ordinaria, tal y como ello ha tenido lugar, según se dijo, mediante la Ley 1328 de 2009 y la Ley 1480 de 2011. La ley demandada es entonces una regulación de consumo según se desprende de su propio título, del uso de la expresión “consumidor” en varias de sus disposiciones y del parentesco temático que guarda con la legislación vigente en esa materia.

63. La ley demandada es una manifestación de la Constitución Económica. Según la Corte “[d]icha categoría ha sido definida (...) como la parte del Texto Fundamental que sienta los principios superiores que orientan y fundan la posición del Estado en relación con la economía y los derechos de los asociados en este mismo ámbito (...)”. Ha sostenido la Corte que “el Estado Constitucional colombiano es incompatible tanto con un modelo del liberalismo económico clásico, en el que se proscribe la intervención estatal, como con modalidades de economía de planificación centralizada en las que el Estado es el único agente relevante del mercado y la producción de bienes y servicios es un monopolio público”.

64. El texto constitucional “adopta un modelo de economía social de mercado, que reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general”. A la promoción del desarrollo económico concurre entonces no solo el Estado mediante la adopción de medidas para estimular la actividad productiva. También lo hacen agentes y organizaciones de diferente naturaleza, cuya participación constituye una condición necesaria para alcanzar la prosperidad general y la garantía de los derechos constitucionales, según lo prescrito en el artículo 2 de la Constitución.

65. 65. Con ese punto de partida la referida Constitución Económica “[s]e encuentra conformada (...) por las normas constitucionales que ordenan la vida económica de la sociedad y establecen el marco jurídico esencial para la estructuración y funcionamiento de la actividad material productiva (...)”. Es por ello que, según este tribunal, “de sus disposiciones deriva un haz de reglas y principios que establece (i) los propósitos de la intervención del Estado en actividades relacionadas -entre otras cosas- con la producción, circulación y consumo de bienes y servicios (arts. 150.21 y 334)” al tiempo que “bajo esta idea (ii) tiene lugar el reconocimiento de la libertad de empresa y la libre competencia económica (art. 333), en virtud de las cuales las personas pueden concurrir al desarrollo de diferentes actividades económicas (...)”.

66. La Ley 2300 de 2023 regula, vista desde este costado, el modo en que puede ejercerse la libre iniciativa privada y la libertad de empresa en el contexto de las gestiones de cobro y de las actividades comerciales y publicitarias. Ha indicado la Corte que la facultad de cobrar resulta “necesaria para la libertad económica, la supervivencia de las empresas, e incluso la subsistencia de quienes esperan recibir una remuneración por la prestación de servicios o la venta de productos”. A su vez, este tribunal ha destacado que “[u]no de los aspectos en que se expresan las libertades económicas es la posibilidad de publicitar los productos y servicios, a fin de incentivar su consumo”. De este modo “tanto la publicidad como la propaganda son expresiones de las citadas libertades y (...) por ende, logran reconocimiento constitucional como aspectos que integran tales derechos”.

67. Así las cosas, la regulación de esa doble dimensión -cobranza y actividad comercial- constituye una forma de intervención del Estado en la actividad económica y, en particular, en el ejercicio de las libertades establecidas en el artículo 333 de la Constitución. Las disposiciones prevén las condiciones bajo las cuales los particulares que concurren al mercado pueden desplegar sus actividades cuando, en el marco de relaciones de consumo, emprenden gestiones encaminadas al cumplimiento de los contratos o suministran información para orientar las preferencias de consumo. Puede entonces caracterizarse como una manifestación de la competencia del Congreso señalada en el artículo 150.21 conforme al cual le corresponde expedir las leyes de intervención previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica.

68. Pero no solo ello. En tanto la ley impugnada es aplicable también a entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera según lo prevé su artículo 1, la regulación acusada entra en contacto con el régimen aplicable al desarrollo de las actividades financiera, bursátil y aseguradora. Dicho régimen, que tiene como punto de partida la calificación de tales actividades como de interés público, se traduce en un régimen especial en el que de manera concurrente se activan las funciones de regulación, intervención, autorización, así como de inspección, vigilancia y control (arts. 150.19, 189.24 y 335).

69. Al margen del tipo de actividad económica de la que se trate -financiera o no- es posible afirmar que no existe un tipo especial de trámite para la aprobación de las leyes que regulan esas actividades. Ello no desconoce, desde luego, que en el caso de la actividad financiera pueda tornarse relevante el régimen de las leyes marco o cuadro. Tal constatación será

importante para efectos de establecer la relación entre la ley o el reglamento, pero no afecta el mandato en virtud del cual la regulación de las materias de la Constitución Económica tiene lugar, como punto de partida y por regla general, mediante el empleo de las leyes ordinarias.

- La Ley 2300 y el artículo 15 de la Constitución

70. La ley 2300 de 2023 entra también en contacto con varias disposiciones de derecho fundamental. El título de la ley, su objeto y los antecedentes legislativos evidencian que el propósito del Congreso consistió en adoptar una regulación que no solo (i) reconoce la facultad de los gestores de cobranza, proveedores y productores para emprender actividades de recaudo y mercadeo, sino que también (ii) ampara el interés de los consumidores de no sufrir injerencias en su vida privada personal y familiar a través de mensajes, llamadas o visitas por parte de aquellos.

71. Se trata de una regulación que, según la denominación de la ley y varias de sus disposiciones, tiene como fin proteger el derecho a la intimidad. La explícita mención de ese derecho -a partir del cual la demandante erigió su acusación- no excluye la existencia de vínculos con otros derechos fundamentales. En esta oportunidad la Sala Plena ha constatado, a partir del examen de la jurisprudencia originada en el control concreto, que la regulación se encuentra también asociada con los derechos fundamentales al habeas data y al buen nombre. Diferentes decisiones de este tribunal evidencian la incidencia que los comportamientos ahora proscritos por la legislación acusada, tienen en la garantía de los derechos mencionados. A continuación, la Corte presenta una breve síntesis de tales pronunciamientos a fin de justificar esta premisa.

73. En la sentencia T-340 de 1993 este tribunal se pronunció sobre la solicitud de amparo que presentó una persona debido a la decisión de su acreedora de fijar en su residencia “avisos alusivos al cobro de la deuda”. La Corte encontró que la referida actuación constituía una violación del derecho a la intimidad y al buen nombre. A su juicio “[l]a divulgación de eventos relativos a las personas, con propósitos comerciales o particulares, cuando debían permanecer en el anonimato (...) contraría (...) el especial deber de respeto que debe mantenerse sobre estos acontecimientos (...)”. Sostuvo que “[n]o es aceptable que con estas

situaciones se pretenda desnaturalizar figuras como la del requerimiento particular o privado (...). Así las cosas “[n]o puede aceptarse que en ejercicio de la facultad de cobro, sea posible violentar los derechos mínimos de cualquier persona, negándole la posibilidad de controvertir la exigibilidad de las obligaciones que se persiguen; mucho menos, atentando contra el libre ejercicio de sus derechos fundamentales”.

74. En la sentencia T-411 de 1995 la Corte concluyó que publicar en un diario de amplia circulación un aviso requiriendo el pago de una deuda, constituía una violación del derecho al buen nombre. Indicó “que la divulgación de la condición comercial de una persona, cuando no obedece a razones legales o a un interés claro de orden público, en la prensa o en cualquier medio de información dirigido por naturaleza a un grupo ilimitado e indiscriminado de personas, constituye un claro agravio en contra de su buen nombre, ya que esas condiciones financieras no tienen por qué ser conocidas por toda la sociedad”. Indicó además que el acreedor no “puede recurrir a la presión en contra de un deudor para obtener el pago de las deudas ya que para ello existen canales plenamente establecidos y de amplio conocimiento (...) que permiten obtener el cumplimiento de obligaciones comerciales sin menoscabar derechos fundamentales”. Advirtió la sentencia que “[s]i estos canales no se utilizan o si utilizándolos se presiona al deudor para que por medio de conductos ajenos a la ley cumpla sus obligaciones, nos encontramos ante un constreñimiento inaceptable, que bajo ningún aspecto puede ser tolerado por la jurisdicción constitucional”.

75. En la sentencia T-814 de 2003 la Corte determinó que vulneraba el derecho a la intimidad personal y familiar la instalación, realizada por una empresa de telecomunicaciones, de una grabación que al descolgar el auricular invitaba al usuario a ponerse al día en la deuda.

76. Presentó varias razones para ello. Primero. Ese derecho “no sólo protege la capacidad de autodeterminación individual frente a amenazas físicas sobre un espacio privado”. Ella “se extiende a diferentes ámbitos en los cuales las personas desarrollan ciertas actividades, con la esperanza de no tener interferencias de las demás personas”. Segundo. La protección de la intimidad supone “la facultad de actuar dentro de un espacio privado sin interferencias visuales, sonoras u olfativas”. Tercero. Instalar una grabación permanente como forma de presión para el pago “resulta desproporcionado cuando se efectúa mediante la invasión del “espacio” reservado exclusivamente a sus habitantes”, ocurriendo lo mismo si la empresa “decide saturar a los usuarios morosos, enviándoles facturas permanentemente a sus lugares

de residencia”.

77. La sentencia también afirmó que “[r]ecurrir a este tipo de instrumentos, invadiendo incluso la privacidad de su hogar, supone una concepción en exceso determinista de la conducta humana” al amparo de la cual se asume que “los individuos son incapaces de adquirir un verdadero sentido de responsabilidad frente a sus obligaciones, si el Estado o la sociedad no los están presionando permanentemente aun dentro de su hogar”. Concluyó entonces la Corte “que la instalación de un mensaje permanente en una línea residencial suspendida, en el que se “invita” a los deudores morosos del servicio de teléfono a cancelar sus deudas, vulnera el derecho a la intimidad personal y familiar”.

78. En la sentencia T-798 de 2007 le correspondía a la Corte establecer si se violaba el derecho a la intimidad de una persona debido a las llamadas y mensajes que recibía con el propósito de requerir el pago de una deuda de su padre ya fallecido. Este tribunal inició señalando que “[e]l recurso a estos mecanismos de cobro extraprocesal cumple una finalidad legítima, que es permitir a las personas reclamar el pago de sus acreencias sin acudir necesariamente a la jurisdicción, evitando así los costos de diversa índole que para ambas partes – deudor y acreedor – supone el dirimir un conflicto ante los tribunales”. Por ello “[s]e trata, en principio, de una herramienta válida para que las personas agencien sus derechos y, de este modo, resuelvan de manera privada y pacífica sus diferencias, evitando congestionar de manera innecesaria la administración de justicia”. Ello es admisible, sostuvo la Corte, “siempre y cuando el empleo de estos mecanismos efectivamente contribuya a disminuir la conflictividad social y no, en cambio, se convierta en una fuente adicional de litigios o en un escenario donde los deudores hayan de soportar toda clase de presiones y vejámenes por parte de sus acreedores”.

79. La Corte reconoció que “[n]o existen normas que establezcan cuáles son los mecanismos de cobro extraprocesal admitidos; tan sólo se regula esta cuestión por vía negativa, excluyendo como ilícitos aquellos que puedan tipificarse como un constreñimiento ilegal, un ejercicio arbitrario de las propias razones, o vulneren de manera evidente los derechos fundamentales del deudor”. A pesar de ese silencio la Sala constató “que los requerimientos para el pago que se manifiestan en el envío de cuentas de cobro, llamadas telefónicas y visitas al domicilio o al lugar de trabajo del deudor, aún sin llegar al extremo del constreñimiento ilegal, pueden afectar la tranquilidad e intimidad de las personas sobre

quien se ejercitan, en tanto se trata de mecanismos destinados a instar a los deudores a cumplir con sus obligaciones”.

80. Luego de ello identificó dos criterios generales para evaluar la legitimidad de los cobros extraprocesales. Según el primero “tales mecanismos no son una alternativa de la que el acreedor pueda valerse a discreción y de manera ilimitada, como sucedáneo de las vías judiciales dispuestas para obtener el cumplimiento de las obligaciones”. Advirtió que, a diferencia del proceso judicial “las medidas extraprocesales de cobro, debido a su informalidad, constituyen un escenario privilegiado para el ejercicio de poderes privados, en el que existe el riesgo de que el acreedor, especialmente en contextos de relaciones de poder asimétricas, abuse de su posición dominante para ejercer presiones indebidas sobre el deudor”. Para la Corte “el empleo de estas formas de cobro sólo es válida en tanto se oriente a procurar formas privadas y pacíficas de solución de litigios que resulten menos gravosas para ambas partes, y en cambio, deje de serlo cuando su ejercicio constituya una fuente adicional de conflictos o claramente se proponga como una estrategia para eludir el cumplimiento de los requisitos, cargas, términos de prescripción y demás garantías de imparcialidad que asegura el proceso”.

81. De conformidad con el segundo criterio “constituyen formas indebidas de cobro, por ser violatorias del derecho a la intimidad, todas aquellas que busquen presionar el pago poniendo en conocimiento de terceros que no son parte en la relación crediticia, y a las que no asiste un interés respaldado en razones legales o de orden público, la condición de deudor de una persona”. La Corte encontró que la infracción a este segundo límite había ocurrido. Señaló que la visita realizada por un agente de cobro al conjunto residencial en el que vivía la accionante constituía “un mecanismo indebido de cobro y una afectación de la intimidad familiar de la peticionaria, pues al requerir a los porteros y al administrador del condominio residencial el acceso a su domicilio con el fin de entregar una cuenta de cobro, se puso en conocimiento de estas personas la existencia de un litigio no resuelto (...) situación que no tiene por qué estar expuesta a la mirada de los particulares”.

82. En la sentencia T-304 de 2023 la Corte estableció que desconocía el derecho al buen nombre y al habeas data el comportamiento de una empresa dedicada al préstamo de dinero -mediante una aplicación en línea- consistente en remitir mensajes a los contactos de Whatsapp de una persona que había cumplido su obligación. Consideró la Corte que “[e]stos

mensajes tienen la potencialidad objetiva de causar dudas sobre la idoneidad ética del accionante, así como sobre su credibilidad financiera y reputación como vendedor de productos odontológicos”. Adicionalmente la Corte encontró que constituía una violación del derecho al habeas data “servirse del acceso indebido a sus contactos de WhatsApp para difamar la reputación del accionante y divulgar su número telefónico en el cual recibió llamadas amenazantes, pues esto claramente desborda el límite de la función del administrador de datos personales”.

83. Finalmente, la sentencia T-384 de 2023 estudió el caso de una persona que luego de haber incurrido en mora en el pago de un préstamo obtenido por medio de una aplicación móvil “recibió múltiples mensajes amenazantes para lograr el cobro de lo debido”. Además “agentes de la empresa se presentaron al lugar de vivienda de sus padres, pintaron el piso de la entrada con mensajes alusivos al estado de la obligación, pegaron carteles que incluían la foto del actor en los que se le identifica como deudor moroso en el barrio donde vive y en su lugar de trabajo y difundieron esa información a través de redes sociales”.

84. La Corte consideró que tal actuación desconocía los derechos fundamentales del accionante. Señaló que las “visitas reiteradas de los agentes (...) a su domicilio y al de sus padres, así como la divulgación de su información personal en espacios públicos y redes sociales, constituyen claras intromisiones en su espacio privado, que nada tienen que ver con el proceso legítimo de cobranza de una deuda”. A su vez, advirtió que “la divulgación pública de la situación del señor Hernán, caracterizándolo como un “cliente moroso” y un estafador, no solo representa una clara infracción a su derecho al buen nombre, sino que además, mediante el uso de medios altamente visibles y de amplia difusión, como grafitis y carteles en su barrio y en espacios públicos relevantes, incluyendo las inmediaciones de su lugar de trabajo, constituye una ofensa directa y significativa a su dignidad”. La Corte constató que “tal exposición pública, efectuada sin el consentimiento del señor Hernán y con una clara intención difamatoria, infringe las normativas de protección de datos personales y de respeto a la vida privada, ya que dicha información, relacionada con sus finanzas personales, pertenece al ámbito de su intimidad y debe ser tratada con reserva”.

85. Los pronunciamientos de la Corte antes referidos muestran la forma en que los contenidos de la Ley 2300 de 2023 se enlazan a posiciones jurídicas protegidas por los derechos fundamentales. En esa dirección (i) las disposiciones que establecen límites a la

realización de llamadas, remisión de mensajes o visitas para realizar actividades de cobro se vinculan con manifestaciones del derecho a la intimidad (arts. 1, 2, 3, 5, 6, 7 y 8). Igualmente, (ii) aquellas disposiciones que se refieren, por ejemplo, a la prohibición de ponerse en contacto con las personas que el deudor tiene como referencias personales o que prevén la posibilidad de “alimentar bases de datos”, tienen una relación con el derecho al buen nombre y al habeas data (arts. 4 y 5).

86. El análisis realizado en esta sección muestra la triple vinculación temática que la ley acusada tiene con la Constitución. Esta constatación tiene importancia dado que refleja una estrecha imbricación de derechos y libertades constitucionales alrededor de la protección del consumidor. Igualmente muestra una compleja interacción de competencias de regulación a cargo del Estado. Así entonces, la concurrencia de los diferentes ámbitos de regulación (protección al consumidor, Constitución económica y derechos fundamentales) exige a la Corte establecer si la Ley 2300 está comprendida por la reserva prevista en el artículo 152.a de la Constitución o si, por el contrario, la materia allí prevista es propia de la legislación ordinaria.

La Ley 2300 de 2023 no está cubierta por la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales de las personas

87. Con el propósito de resolver el problema planteado en esta oportunidad, la Corte identificará los criterios relevantes para definir si una ley ha desconocido la reserva de ley estatutaria prevista en el art. 152.a. Luego procederá a su aplicación a fin de evaluar la constitucionalidad de la Ley 2300 de 2023.

– La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales

88. El alcance de la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales ha sido objeto de numerosos pronunciamientos por parte de este tribunal. El precedente que de ellos se desprende está conformado, de una parte, por un conjunto de pautas generales que operan como premisas para emprender el examen de reserva estatutaria y, de otra, por la enunciación de los criterios específicos para establecer si una determinada materia corresponde, en efecto, a la regulación de los derechos fundamentales en el sentido del artículo 152.a de la Constitución. La Corte sintetiza, a continuación, las líneas centrales del precedente en esta materia.

89. La reserva de ley estatutaria debe ser interpretada de manera restrictiva. Ello implica reconocer (i) que estas leyes, sometidas a un trámite especial y más exigente, “no fueron creadas para regular “en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos fundamentales”. El examen a su infracción (ii) “debe tomar en consideración el contenido material de la ley (más allá de su identificación o calificación formal)”. A su vez, (iii) el carácter restrictivo de la reserva implica que la interpretación sobre su alcance debe hacerse “a favor del Legislador ordinario y, en caso de duda, debe preferirse la competencia ordinaria del Congreso de la República”.

91. Con fundamento en este punto de partida, la práctica interpretativa de la Corte ha desarrollado dos etapas para determinar si la legislación acusada está o no cubierta por la reserva estatutaria en materia de derechos fundamentales. En la primera, la cuestión que se plantea es la siguiente: ¿la legislación acusada trata de derechos de carácter fundamental? Si la respuesta es negativa puede descartarse la violación al artículo 152.a. Si, por el contrario, la respuesta de la Corte es positiva deberá enfrentar la segunda pregunta: ¿teniendo en cuenta el contenido específico de la ley acusada, es posible afirmar que se está regulando un derecho fundamental en el sentido del artículo 152.a?

a. La definición de si una disposición o una ley “trata derechos de carácter fundamental” exige establecer si los intereses que en ella se reconocen quedan comprendidos por el ámbito de protección que ofrece una disposición iusfundamental. La cuestión particular que debe resolverse es si las normas impugnadas están razonablemente vinculadas con posiciones jurídicas prima facie protegidas por un derecho de tal naturaleza. Esta primera etapa no impone un examen detenido o detallado sobre el alcance definitivo de los derechos. Es suficiente con identificar si las características y propiedades de los previstos en la ley coinciden con aquellas que definen o integran un derecho fundamental. De este modo si la regulación acusada se refiere al contenido de un derecho colectivo o trata materias exclusivamente orgánicas, podrá descartarse el cumplimiento de esta primera exigencia.

b. En caso de que, como se dijo anteriormente, se concluya que en efecto se trata de derechos fundamentales, es necesario realizar un escrutinio respecto del tipo de relación que existe entre la legislación acusada y el derecho -o derechos correspondientes. Aunque la

Corte ha utilizado diferentes expresiones, recientemente señaló que se tratará de una materia estatutaria cuando la legislación (i) tenga por objeto directo la regulación de un derecho fundamental; (ii) lo regule de manera integral, estructural y completa; (iii) verse sobre el núcleo esencial y los principios básicos del derecho, es decir, que regule los aspectos inherentes a su ejercicio; o (iv) se refiera a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho, esto es, que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general y los principios del derecho.

92. La aplicación de los criterios enunciados por la Corte es compleja. Por ello ha realizado un esfuerzo para precisar el alcance del examen en estos casos. En esa dirección ha identificado tres tareas que puede cumplir el legislador en materia de derechos fundamentales y que inciden en la activación de la reserva de ley estatutaria. Ha dicho la Corte que “cuando la ley actualiza o configura el contenido de un derecho fundamental y de esta forma bien mediante la configuración, o bien mediante la actualización regula y precisa sus elementos estructurales, los aspectos inherentes a su ejercicio y los elementos que hacen parte de su ámbito constitucionalmente protegido debe ser expedida por el procedimiento legislativo más exigente previsto por el artículo 153 constitucional” (negritas no son del texto).

93. Ahora bien “cuando la ley tenga como cometido armonizar o ponderar derechos, que sin duda es su función más común, deberá ser tramitada por procedimientos ordinarios” (negritas no son del texto). Esta hipótesis coincide con una regla metodológica, también fijada por la Corte, en virtud de la cual cuando las leyes “efectúen un desarrollo periférico, complementario o de menor alcance” de los derechos, será posible hacerlo mediante la legislación ordinaria. Es precisamente ello a lo que se refiere la Corte cuando indica, por ejemplo (a) que “la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador ordinario”; (b) que las “leyes estatutarias no deben regular en detalle cada variante o cada manifestación de dichos derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio”; o (c) que existen “[a]spectos no esenciales o menos relevantes que pueden ser regulados mediante leyes ordinarias como la reglamentación práctica de su aplicación o garantía en casos concretos”.

94. Para que se active la reserva de ley estatutaria no se requiere la concurrencia de todos los supuestos señalados. Cada uno de ellos destaca una dimensión especial de las tareas que puede emprender el legislador. La jurisprudencia ha indicado, en este contexto, “que cuando

se trata de derechos fundamentales y concurren varios criterios materiales, la Corte ha hecho, caso por caso, una ponderación entre ellos y ha considerado determinante la afectación del núcleo esencial”. Es por ello que “si una norma no regula integralmente un derecho pero sí afecta su núcleo esencial, debe ser de ley estatutaria”.

95. La Corte ha establecido que no se encuentran comprendidas por esta reserva disposiciones que regulan (i) el trabajo en casa; (ii) la asistencia militar cuando se presenten hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia; (iii) los eventos en los que no se requiere autorización judicial para retirar servidores públicos con fuero sindical; (iv) el reemplazo de un régimen de interdicción por el sistema de apoyos para la protección de las personas en situación de discapacidad; (v) los instrumentos para conferir mayores garantías e incentivos a los actores del sector TIC y modernizar el marco institucional de las TIC; (vi) las competencias para otorgar o renovar permisos de uso del espectro radioeléctrico; y (vii) la suspensión provisional de los funcionarios de elección popular.

96. Igualmente ha excluido de dicha reserva las normas relativas a (viii) la autorización para que los alcaldes determinen horarios de funcionamiento de establecimientos privados y para que la policía ingrese a tales establecimientos; (x) la identificación de algunos eventos de privación ilegal de la libertad que hacen procedente el habeas corpus; (xi) los recursos contra los actos administrativos y su agotamiento como requisito de procedibilidad de las acciones contencioso administrativas; (xii) la concreción de una faceta de accesibilidad y eliminación de barreras para el acceso a obras literarias, científicas o artísticas -entre otras- por parte de personas en situación de discapacidad; (xiii) las inhabilidades para el ejercicio de funciones públicas, para celebrar contratos o para prestar servicios públicos; (xiv) la suscripción de documentos de voluntad anticipada; (xv) los derechos de las víctimas en procesos de justicia y paz; (xvi) el incentivo económico en el trámite de las acciones populares; y (xvii) el deber de entregar a la administración tributaria información personal con el fin de realizar y controlar las obligaciones impositivas.

97. A su vez ha encontrado cubierta por la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales la regulación relativa, entre otras cosas, (i) a las condiciones de ejercicio de los derechos de reunión y protesta pública pacífica; (ii) a la aplicación del incidente de impacto fiscal en las sentencias de tutela; (iii) a las actividades de inteligencia y contrainteligencia; (iv) al derecho de petición regulado en el CPACA; (v) al habeas data

financiero; (vi) a la caducidad del dato negativo contenido en bases de datos; (vii) al ejercicio del habeas corpus; y (viii) a la forma y procedimientos conforme a los cuales la administración puede proceder a la recolección, tratamiento y circulación de datos personales.

98. Las decisiones de este tribunal muestran un significativo esfuerzo en la identificación de pautas metodológicas para realizar el examen constitucional. Igualmente evidencian el particular escrutinio de cada disposición a efectos de identificar si, en función de su contenido, queda comprendida por la reserva establecida en el artículo 152 de la Carta.

- La Ley 2300 de 2023 no desconoció la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales

99. Para la Corte la Ley 2300 de 2023 no desconoce la reserva de ley estatutaria prevista en el artículo 152.a de la Constitución. En efecto, si bien la regulación “trata de un derecho fundamental” su contenido no satisface las condiciones previstas por este tribunal para entender activada dicha reserva. A continuación, se fundamenta esta conclusión.

100. La ley acusada tiene una conexión con los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 15 de la Constitución: a la intimidad, al habeas data y al buen nombre. Esta conclusión se fundamenta en al menos dos razones. Primero. Del título de la ley y de su objeto -definido en el artículo 1- se desprende que su propósito particular consistió en la adopción de medidas para proteger el derecho a la intimidad. Ello fue advertido en el curso del trámite legislativo, tal y como se indicó en los informes de ponencia presentados en cada uno de los debates.

101. En contra de esta conclusión podría sostenerse, tal y como lo propuso en su intervención la procuradora general de la Nación, que los derechos de los consumidores son derechos colectivos. Ello excluiría, desde el principio, la activación de la reserva de ley estatutaria. No obstante, si bien es cierto que la Ley 2300 de 2023 establece reglas relativas a las relaciones de consumo, su contenido versa sobre las manifestaciones individuales de su protección, de modo que no resulta factible excluir, de plano, su relación con los derechos fundamentales.

102. Segundo. La jurisprudencia constitucional muestra que las diferentes formas de

comunicación y actuación empleadas para gestionar el pago de créditos insolutos de consumidores o para desarrollar las actividades de mercadeo o publicidad mediante el envío de mensajes a los consumidores, pueden vulnerar los derechos fundamentales referidos.

103. De esta forma la gestión de cobranza y la remisión de propaganda comercial sin límites claros y sin la autorización de sus destinatarios, afecta la intimidad de las personas y, de ser conocidos por otros, impacta el derecho al buen nombre. Igualmente, el uso de datos personales recaudados con ocasión de una relación de consumo puede afectar el derecho al habeas data. Conforme a ello, los derechos a no ser molestado en el ámbito privado, a que no se afecte la reputación o buena imagen y a la adecuada administración de datos personales se relacionan con las disposiciones de la ley juzgada, tal y como lo muestran diferentes pronunciamientos de este tribunal (entre otras las sentencias T-412 de 1992, T-340 de 1993, T-411 de 1995, T-814 de 2003, T-798 de 2007, T-304 de 2023 y T-384 de 2023).

104. La ley juzgada también hace eco, en un ámbito diferente, de los derechos al descanso y a la desconexión digital que este tribunal ha calificado como fundamentales en las relaciones de trabajo. Constituye una manifestación de la tranquilidad individual que, como ha dicho la Corte, “es un derecho personalísimo derivado de la vida digna, es una tendencia inherente al ser personal y un bien jurídicamente protegible que comprende el derecho al sosiego”. Según se desprende de su artículo 3º, las prácticas de cobro deben realizarse con respeto y en los horarios que la propia ley define, de modo que las personas puedan resguardarse de las vicisitudes o incidencias que acompañan sus relaciones económicas. Se trata de una garantía que asegura un espacio temporal inmune a las voces y llamadas, a los correos y a los mensajes, que a veces sin pausa rodean a deudores y consumidores. Esa inmunidad, en los tiempos ruidosos que ahora corren, asegura la vigencia del derecho a estar solo cuando el cuerpo y la mente reclaman una pausa.

105. Según se señaló no es una condición suficiente que la regulación juzgada trate de un derecho fundamental. De lo contrario, como lo ha advertido este tribunal, la competencia del legislador ordinario quedaría disuelta debido al creciente e inevitable contacto que las diferentes áreas del ordenamiento jurídico tienen con los derechos fundamentales. Es ahora necesario considerar los criterios señalados por la jurisprudencia.

106. La Ley 2300 no tiene por objeto directo la regulación de un derecho fundamental en el sentido del artículo 152.a de la Constitución. Se trata de una ley que incluye medidas particulares a fin de evitar algunos comportamientos que, en el marco de las relaciones de consumo, tienen la capacidad de violar los derechos reconocidos en el artículo 15 de la Carta Política. Su objeto no consiste en configurar o actualizar los elementos definitorios o centrales de los derechos fundamentales relacionados con la materia.

107. Esta postura podría objetarse indicando que el propio título de la ley, así como su artículo 1, señala que tiene como fin proteger el derecho a la intimidad. Siendo ello así resultaría difícil descartar el cumplimiento de este requisito. Para la Corte, existen dos razones que debilitan esa objeción.

108. La primera de ellas toma nota de que la Sala Plena “ha rechazado que los criterios formales como que la ley en cuestión haga referencia a alguna de las materias del artículo 152, sean suficientes por sí solos para obligar al trámite de ley estatutaria”. De esta manera la sola referencia a que tal sea el objeto no es un elemento que permita concluir de manera anticipada que la regulación esté afectada por la reserva.

109. La segunda razón consiste en que el objeto directo de la ley no es la regulación de los derechos fundamentales en el sentido del artículo 152.a de la Constitución. Se trata, en una dirección diferente, de la adopción de medidas operativas de contenido variable. Su fin es controlar algunas de las formas de interacción entre gestores de cobranza, productores, proveedores y consumidores mediante la regulación de los canales, horarios y periodicidad de las comunicaciones entre estos. Dicho de otra manera, no podría asimilarse la adopción de medidas específicas de comunicación en relaciones de consumo con una regulación que establezca -y este no es el caso de la Ley 2300 de 2023- el ámbito de protección del derecho, sus restricciones admisibles, el tipo de posiciones que ampara o las relaciones que de ellas surgen. La examinada es, indudablemente una regulación importante para los derechos constitucionales, pero a su contenido no puede adscribirse la vocación de estabilidad que acompaña a la legislación estatutaria.

110. La ley no versa sobre el núcleo esencial y los principios básicos del derecho y, en consecuencia, no regula aspectos inherentes a su ejercicio. Como quedó dicho, las

disposiciones acusadas adoptan medidas principalmente operativas que, si bien contribuyen a la protección de algunas manifestaciones de los derechos fundamentales concernidos, no definen el contenido esencial del derecho o los principios centrales que lo configuran.

111. El núcleo esencial de los derechos fundamentales es mencionado en el artículo 334 de la Constitución al indicar que no podrá afectarse en el incidente de impacto fiscal. Igualmente, la legislación estatutaria en materia de estados de excepción establece que la restricción de los derechos que en esos eventos se autoriza no puede afectar en ningún caso el referido núcleo (arts. 6 y 7 de la Ley 137 de 1994). Esta restricción a las restricciones de los derechos implica que para cada derecho fundamental existe un ámbito irreductible, mínimo o inexpugnable que bajo ninguna condición puede ser desconocido. Buena parte de la fuerza de los derechos se asienta en esta premisa.

112. Esta idea ha suscitado discusiones acerca de la forma adecuada para identificar dicho núcleo. La literatura sobre el particular transita entre quienes sostienen que puede identificarse ex ante, esto es, con independencia de sus relaciones con otros derechos y los que afirman que solo podrá identificarse después de la aplicación del principio de proporcionalidad. Al margen de tales discrepancias es posible indicar que, para efectos del escrutinio que impone el análisis de reserva de ley estatutaria, la Corte debe definir si la regulación analizada se ocupa o no de las posiciones más relevantes o importantes del derecho.

113. A pesar de que tal definición es difícil en algunos casos, no es ello lo que ocurre en esta oportunidad. Las medidas específicas adoptadas por la Ley 2300 son, entre muchas otras que pueden existir, instrumentos operativos encaminados a reducir la afectación de los intereses de los consumidores frente a comunicaciones cada vez más complejas, intensas y diversas. Sin embargo, las estrategias de contención implementadas por el legislador no definen la identidad del derecho. Pueden contribuir a su realización y optimización -como de hecho también lo pueden hacer normas sancionatorias-, pero no lo definen. Los rasgos a los que se anuda la esencia de los derechos a la intimidad, al habeas data y al buen nombre no se alteran o afectan cuando se adoptan disposiciones esencialmente operativas o instrumentales que regulan el modo en que una relación de consumo particular debe desarrollarse.

114. Esta conclusión no excluye, en modo alguno, la posibilidad de sujetar a reserva de ley estatutaria, regulaciones de naturaleza procedimental o procesal que configuren dimensiones medulares de los derechos fundamentales. Sin embargo, esa hipótesis no se predica de la ley analizada en tanto los procedimientos de comunicación allí previstos, únicamente tienen por objeto articular o armonizar los intereses de quienes intervienen en las relaciones que regula.

115. La ley impugnada tampoco afecta los elementos estructurales del derecho mediante la fijación de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten su estructura general. Lo que ha quedado señalado antes permite descartar esta hipótesis. En este caso, las disposiciones demandadas se ocupan, empleando las palabras de la Corte, de una materia periférica o complementaria a los elementos centrales de los derechos fundamentales relevantes.

116. Si se examina en detalle el contenido de la Ley 2300 puede concluirse que ella refleja un esfuerzo por articular diferentes intereses en tensión. Los de aquellos que adelantan gestiones de cobranza o comerciales y los de los consumidores. Se trata entonces de un régimen que no se encamina a configurar o actualizar los derechos fundamentales concernidos. Su finalidad ha consistido -como lo dice el precedente de la Corte relativo al papel que debe cumplir la legislación ordinaria- en armonizar o ponderar los derechos y libertades que se encuentran en juego. El conjunto de condiciones o límites que se establecen en la ley para el desarrollo de las actividades de cobranza y comerciales no tienen por objeto la configuración específica de los derechos fundamentales ni la definición de su ámbito general de protección sino, en una dirección diferente, la precisión de la forma en que deben concordarse los intereses de consumidores y empresarios.

117. Admitir que la materia examinada tuviera que sujetarse a las exigencias propias de la aprobación de una ley estatutaria -a la que se anuda una vocación de permanencia-, desconocería que los asuntos relativos a las formas de comunicación y los límites a su empleo pueden ser cambiantes. No se puede pasar por alto que, como también lo ha dicho la Sala Plena, una ampliación de la reserva de ley estatutaria “impide que el mismo sistema tenga un carácter dinámico frente a las nuevas realidades, pues por el mayor número de exigencias impuestas para su trámite y promulgación, el cambio normativo requerido para acoplar el derecho a las transformaciones de la sociedad sería más tardío y se rompería la

regla general de mayoría simple para la creación legislativa”.

118. Cabe en este sentido recordar que respecto de las gestiones de cobro, la Ley 1328 de 2009 ha previsto que las entidades financieras tienen el deber de realizarlas de manera respetuosa y en horarios adecuados. Precisamente en el curso del trámite legislativo la Superintendencia Financiera advirtió que no parecía imperativo expedir la regulación, dado que dicho organismo había impartido, sobre el particular, instrucciones precisas en la Circular Básica Jurídica. Señaló que tales instrucciones “son de carácter obligatorio y establecen, entre otras, que las gestiones de cobro deben efectuarse de manera respetuosa y en horarios adecuados para los consumidores financieros, entendiéndose como horarios adecuados aquellos que no afecten la intimidad personal y familiar del deudor”. Ello es así, sostuvo la Superintendencia, “por cuanto, el perfil del consumidor debe ser el determinante al momento de ser contactado, de acuerdo con sus horarios laborales, respetando así la intimidad del adeudado”. De lo expuesto se desprende que no existe una razón que pueda justificar que los contenidos de la ley demandada se establezcan mediante su elevación a legislación estatutaria. De hecho, los cambios constantes que en materia tecnológica se suscitan apuntan, justamente, en la dirección contraria.

119. Con apoyo en las consideraciones anteriores puede además excluirse que la Ley 2300 haya regulado de manera integral, estructural y completa un derecho fundamental. Se trata de una legislación que constituye un avance para disciplinar y ordenar las relaciones de consumo y que incluso parece concordante con algunas decisiones de tutela adoptadas por la Corte. Sin embargo, ella se ocupa solo parcialmente de dimensiones instrumentales u operativas. El carácter no integral de la regulación fue incluso puesto de presente a lo largo del trámite legislativo en los informes de ponencia. Así, por ejemplo, en el presentado para primer debate se indicó que “[s]e trata de la protección de apenas un aspecto del derecho fundamental a la intimidad, y no de una regulación integral del mismo, por lo que no se hace necesario tramitarla como Ley Estatutaria, sino que es propia del trámite ordinario”.

120. En apoyo de la conclusión a la que ahora arriba la Corte, milita una razón adicional -a su juicio de enorme importancia-, que se apoya en las consideraciones expuestas al analizar la triple vinculación temática de la ley y la Constitución. En el caso de la Ley 2300 de 2023 se constata que la Constitución Económica y el Régimen de Protección al Consumidor ejercen sobre su contenido una especial fuerza de atracción. Ello sugiere que es ese el marco

constitucional al que se acomoda mejor. Dicho de otra forma, a pesar de que es innegable que la Ley 2300 se relaciona con algunas facetas de los derechos fundamentales, su contenido se comprende mejor cuando ella es vista a partir de su propósito de armonizar los intereses de los consumidores (art. 78) y las libertades económicas de acreedores y comerciantes (arts. 333, 334 y 335). El paso ahora dado por el Congreso se enlaza con el interés de que las interacciones que el mercado promueve tengan lugar en un marco que se tome en serio la especial posición de los consumidores. En ese contexto es el legislador ordinario quien tiene el protagonismo y, en consecuencia, la ley será declarada exequible.

. Decisión

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

RESUELVE

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Ausente con permiso

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Ausente con permiso

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General