

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA SOBRE HABEAS DATA/RESERVA DE LEY ESTATUTARIA PARA BANCOS DE DATOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA/DERECHO A LA AUTODETERMINACION INFORMATIVA

Corresponde a la ley estatutaria que regule el derecho fundamental a la autodeterminación informativa, ocuparse específicamente de determinar la forma y procedimientos conforme a los cuales la administración puede proceder a la recolección, tratamiento y circulación de datos personales, de modo que se respete la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. Al margen de la respectiva ley estatutaria – general o especial -, no podría la administración dar vida a un banco de datos personales destinados a la circulación ya sea dentro de la órbita pública o por fuera de ella. Según la Constitución, la recolección de datos, su tratamiento y, particularmente, su circulación, constituyen acciones que pueden afectar de manera profunda la libertad personal y, por consiguiente, están sujetas a reserva de ley estatutaria, por lo menos, en lo que atañe a la fijación de sus contornos esenciales.

FORMATO UNICO DE HOJA DE VIDA PARA CONTRATACION CON LA ADMINISTRACION- Incompetencia de la administración para solicitar otros datos

Si se observa que los datos de origen legal que se consignan en el formato único de hoja de vida, son escasos y de carácter muy general, se descubre que la competencia confiada a la administración no es meramente residual, sino que por el contrario a ella se le impone el dilatado encargo de recaudar la información que juzgue menester. La afectación de la libertad informática, que comprende el universo de la información que el aspirante a ingresar a la función pública debe suministrar al Estado, en una medida apreciable se determina por un acto distinto de la ley, lo que de manera manifiesta vulnera la garantía de la libertad. Por lo demás, la ley que crea la competencia administrativa, en modo alguno la delimita ni establece criterios conforme a los cuales tiene ella que desarrollarse. La mera habilitación legal de una competencia administrativa discrecional, no quebranta precepto alguno de la Constitución. Sí lo hace, en cambio, el abandono legislativo de una materia que se defiende laxamente al ejecutivo, cuando se tornaba imperativa su regulación legal de naturaleza estatutaria, se reitera, por lo menos en lo relativo a sus aspectos medulares. La reserva de ley no puede, sin más, diluirse mediante el expediente de adscribir a la administración

competencias reguladoras generales.

Referencia: Expediente D-1652

Actor: Carlos Mario Isaza Serrano Y Carlos Alberto Paz Lamir

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º (parcial) de la Ley 190 de 1995

Temas:

Necesidad de Ley Estatutaria para regular el marco general de los Bancos de Datos de la Administración Pública

Habeas Data y reserva de Ley Estatutaria

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., noviembre seis (6) de mil novecientos noventa y siete (1997).
Aprobada por acta N° 52

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Antonio Barrera Carbonell, y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra el artículo 1º (parcial) de la Ley 190 de 1995.

I. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 190 de 1995, publicada en el Diario Oficial 41878 de junio 6 de 1995.
2. Los ciudadanos Carlos Mario Isaza Serrano y Carlos Alberto Paz Lamir demandaron la inconstitucionalidad del artículo 1º (parcial) de la Ley 190 de 1995, por considerarlo violatorio del artículo 15 de la Constitución Política.
3. El Ministro de Justicia y del Derecho intervino, a través de su apoderado, para defender la constitucionalidad de la disposición acusada.
4. El Departamento administrativo de la función pública, intervino mediante apoderado para defender la constitucionalidad de la disposición acusada.
5. La Consejera Presidencial para la administración Pública intervino para defender la constitucionalidad de la disposición acusada.
6. El Fiscal General de la Nación solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada.
7. El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la disposición acusada.

II. LOS TEXTOS ACUSADOS, LOS CARGOS ELEVADOS Y LAS INTERVENCIONES

Ley 190 de 1995

Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad de la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa

“El Congreso de Colombia”

D E C R E T A:

(...)

5. Los demás datos que se soliciten en el formato único.

(...)

Cargos de la demanda

Los demandantes consideran que la norma acusada vulnera el artículo 15 de la C.P. que consagra el derecho fundamental a la intimidad porque “difiere a la autoridad administrativa, la competencia para requerir información, adicional, a la establecida por la ley en el formato único de hoja de vida que todo aspirante a ocupar un cargo o empleo público o a celebrar un contrato de prestación de servicios con la administración, debe presentar ante la unidad de personal de la correspondiente entidad”.

Señalan que el artículo 15 de la C.P impone al Estado la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la intimidad personal y familiar, hasta el punto de consagrar “la obligación positiva de contribuir a la efectividad de tales derechos, y de los valores que representan aun cuando no exista una pretensión subjetiva por parte del ciudadano”.

De otro lado, sostienen que el legislador tiene el deber de precisar los derechos fundamentales y, en concreto frente al derecho a la intimidad, “diseñar un marco jurídico-legal preciso con el propósito de evitar toda intromisión arbitraria en el ámbito propio y reservado de la persona y la familia frente a la acción y conocimiento del Estado o de un tercero con el fin de mantener condiciones de respetabilidad mínima de la vida gestada en sociedad”.

Asimismo señalan que las precisiones de este derecho al ser de orden restrictivo “se constituyen en un requerimiento necesario por razones de técnica legislativa y de seguridad jurídica”. La seguridad jurídica para los demandantes, está concebida como “una garantía de confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y el respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y como una expectativa razonablemente fundada en cuál ha de ser la actuación de la autoridad pública, en aplicación del derecho”.

Sostienen que la norma acusada no garantiza este tipo de seguridad jurídica porque la exigencia y configuración de datos adicionales a los que integran, por disposición legal, el formato único de hoja de vida, lleva a que se invada lo que se ha denominado “el núcleo duro

del derecho a la intimidad”, por cuanto se podrían exigir datos relacionados con la ideología, la religión o creencias de las personas, ámbitos en los cuales no puede existir una penetración legítima del Estado. Señalan que en virtud de ese núcleo duro del derecho a la intimidad, el ciudadano puede legítimamente abstenerse de suministrar determinada información a la administración pública.

En resumen, los demandantes sostienen que la norma acusada al permitir a la instancia administrativa “ir más allá de la autorización dada por la preceptiva legal en relación con la recolección de información personal, puede suponer la invasión del núcleo duro del derecho a la intimidad”.

INTERVENCIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

El apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, no considera que la competencia asignada por la norma acusada a las autoridades, constituya como alega el demandante, un quebranto al núcleo duro del derecho a la intimidad.

Sostiene que una norma es constitucional cuando lo que dispone se ajusta a la Carta “independientemente de que pueda ser aplicada contrariando normas del ordenamiento supremo”. La norma se vuelve inconstitucional cuando una autoridad administrativa abusa de la competencia otorgada por la norma o cuando la aplica en contra de su espíritu o el de la Constitución, por esta razón, y para el caso de la norma acusada si “la autoridad correspondiente solicitara datos inconducentes o impertinentes en el formato único de hoja de vida, que indaguen sobre aspectos de la vida íntima de quienes diligencien el formato y que no sean útiles para el proceso de selección del servidor público, estaría excediendo la competencia asignada, pero no por ello la norma impugnada sería inconstitucional”.

Se formula el interviniente una serie de interrogantes acerca de los alcances del derecho a la intimidad, básicamente en lo referente a la competencia del legislador para determinar la información privada que se puede solicitar a las personas en el formato único de hoja de vida.

Seguidamente el apoderado del Ministerio de Justicia, hace un análisis del derecho a la

intimidad. Señala que es un derecho fundamental que se proyecta en dos dimensiones: “como secreto que impide la divulgación ilegítima de hechos o documentos privados, o como libertad, que se realiza en el derecho de toda persona a tomar las decisiones que conciernen a la esfera de su vida privada”. Adicionalmente, expresa que el artículo 15 de la C.P que consagra este derecho, establece las siguientes garantías para su protección:

“(i) el deber del Estado y de los particulares de respetarlo; (ii) la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación privada salvo el registro o la interceptación por orden judicial, en los casos y con las formalidades de ley; (iii) la reserva de libros de contabilidad y demás documentos privados, salvo su exigibilidad para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado, “en los términos que señale la ley”.

Si bien la Constitución reservó al legislador – sostiene – la determinación del alcance de las garantías para la protección de las diversas formas de comunicación privada y de documentos privados, no “reservó al legislador la competencia para señalar los datos o informaciones privadas que se pueden solicitar a las personas, para conocer de ellas aspectos relevantes que permitan decidir si se contratan o no”. Sin embargo, señala que “quienes soliciten información de este tipo, bien sea autoridades administrativas o entidades privadas, deben ejercer esta facultad de tal forma que no desconozca el núcleo esencial del derecho a la intimidad personal y familiar”.

De otro lado, entiende que se viola el núcleo esencial de un derecho cuando en su regulación legislativa o en el desarrollo de las actividades de las autoridades administrativas o de los particulares, queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, dificultan irrazonablemente su ejercicio o lo privan de protección.

Por lo tanto, el interés de la administración en conocer las calidades de quien diligencia el formulario para así seleccionar a la persona más idónea como servidor público o contratista de prestación de servicios es un límite al derecho a la intimidad. Pero esta posibilidad de exigir información no es ilimitada, está determinada por la protección del núcleo esencial del derecho a la intimidad. “La solicitud de datos más allá de los necesarios para determinar la idoneidad de la persona a ser vinculada, la exigencia de información personal irrelevante

para el cumplimiento de las labores o su utilización para fines diversos a los señalados en la ley o propios de la actividad, son intervenciones irrazonables o desproporcionadas, que violan el derecho a la intimidad”.

De otro lado, señala que la información recogida por las entidades tanto privadas como públicas para la selección de la persona que se va a contratar, goza de la garantía de la reserva consagrada en el artículo 15 de la C.P. “La información obtenida no puede ser revelada públicamente porque está sujeta a reserva, solamente la puede utilizar la entidad con fines laborales, que fueron los que justificaron su recaudo”.

Manifiesta el interviniente, que no puede pensarse como lo hace el demandante que el derecho a la intimidad se ve limitado siempre que una autoridad administrativa solicita información sobre una persona, por cuanto esto impediría que “tales autoridades desarrollaran las actividades que requieren de esa información, o que actuaran sin el conocimiento adecuado con mayor riesgo de error, en detrimento de la comunidad”. Adicionalmente, señala que la norma acusada no dejó al legislador el desarrollo del derecho a la intimidad, sino que facultó a la autoridad administrativa para que señalara otros datos en el formato único relevantes para el proceso de selección.

CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA

La consejera presidencial para la administración pública, sostiene que la norma acusada no vulnera el derecho a la intimidad porque aunque parecería que la disposición acusada autorizara a quien va a contratar a pedir información sobre la vida privada, “lo cierto es que la razonabilidad solo permite recaudar aquellos datos que habrán de servir a la administración para determinar las condiciones del individuo en relación con las funciones que le habrán de ser encomendadas”.

Señala que las normas de tipo administrativo regulan las relaciones entre el individuo y la administración y no tratan de establecer prohibiciones sancionadas con penas como las normas penales, lo cual no exige que las acciones o conductas administrativas deban ser descritas taxativamente.

Concluye que el numeral demandado no vulnera el derecho a la intimidad, cosa diferente sería que la autorización que consagra se concretara “en un instrumento que excediera las

atribuciones de que goza el Estado para conocer a sus servidores y contratistas y restringiera el derecho que todo ciudadano tiene de ‘conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido en bancos de datos y en archivos de entidades públicas o privadas’, sería ese instrumento el que adolecería del vicio de inconstitucionalidad”.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

El apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública, sostiene que el Gobierno al reglamentar el numeral 5 acusado, ha tenido en cuenta además del precepto constitucional en que se fundamenta el actor, otros preceptos como el consagrado en el inciso final del artículo 125 de la C.P que establece que “En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción”. Considera que sería inconstitucional solicitar este tipo de información en el formato único de hoja de vida, razón por la cual carece de fundamento la afirmación del actor de que la administración podría requerirla a quienes estén en la obligación de diligenciar el formato único de hoja de vida.

Respecto al espíritu de la ley señala que en la exposición de motivos se estableció que “consistía en garantizar que los aspirantes a ocupar cargo o empleo público o a celebrar contrato de prestación de servicios con la administración, suministren información completa y fidedigna, que permita una evaluación acertada acerca de la idoneidad y probidad de los mismos, con el fin de que la administración, pueda tener certeza de que dichos aspirantes, efectivamente reúnen los requisitos exigidos y no tienen ningún impedimento para ocupar cargos o empleos, o celebrar contratos”.

Adicionalmente cita un aparte de la sentencia radicada con el número 793, de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, M.P Javier Henao Hidrón:

“La ley se orienta en el sentido de conformar un sistema de control sobre el reclutamiento de los servidores públicos, para lo cual exige a los aspirantes a ocupar un cargo o empleo público el diligenciamiento del formato único de hoja de vida y crea el sistema único de información de personal, además, en desarrollo del precepto constitucional contenido en el artículo 122, exige como requisito para la posesión y para el desempeño del cargo, que el nombrado haga bajo juramento una declaración que contenga la información pertinente sobre sus bienes, rentas y actividad económica privada”.

Con base en lo anterior concluye que los demás datos que se soliciten en el formato único, “deben enmarcarse dentro del espíritu de la Constitución y de la ley, con el fin de implementar un sistema de información que garantice un control sobre el reclutamiento de los servidores públicos”.

De otro lado, señala que el Presidente de la República al hacer uso de su potestad reglamentaria para desarrollar la norma acusada, debe tener en cuenta que la función administrativa está al servicio de los intereses generales, y que por lo tanto la norma al solicitar al ciudadano que presenta su hoja de vida, ‘los demás datos que se soliciten en el formato único’, “no está incluyendo información distinta a la estrictamente necesaria para garantizar la idoneidad de los servidores públicos”.

FISCALIA GENERAL DE LA NACION

El Fiscal General de la Nación sostiene que la disposición acusada es exequible. En su criterio, ésta responde a la colaboración armónica que debe existir entre las ramas del poder público por cuanto “otorga una necesaria flexibilidad para el diseño de los formatos únicos de hoja de vida, posibilitando de la misma forma su fácil modificación o adaptación a circunstancias nuevas que se presenten”.

Manifiesta que para el caso hipotético de solicitarse datos que vulneren el derecho a la intimidad de la persona, la Constitución ha establecido mecanismos como la acción de tutela para “obtener los correctivos inmediatos ante cualquier desvío y garantizándose así la debida seguridad jurídica que el accionante reclama”.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, define qué es el formato único de hoja de vida:

“Se trata de un documento que obligatoriamente debe ser diligenciado por quienes aspiren a ingresar a la función pública, como también por las personas interesadas en celebrar un contrato de prestación de servicios con el Estado. El formato único de hoja de vida, como requisito establecido mediante la ley 190 de 1995, fue establecido dentro de la estrategia de moralización de la Administración Pública y tiene por objeto servir de instrumento para la conformación de un Sistema Único de Información de Personal a cargo del Departamento

Administrativo de la Función Pública, según lo dispuesto por el artículo 2° del denominado “Estatuto Anticorrupción”, expedido para permitir a las entidades oficiales un mayor control en cuanto al reclutamiento de los servidores públicos”.

Señala que para cumplir con los fines encomendados al Estado fue preciso diseñar un sistema como el consagrado en la Ley 190 de 1995, para escoger a los mejores, empleando sistemas eficaces de selección como el formato único de hoja de vida. Este documento lo considera el Procurador como un medio:

“idóneo para recaudar datos relativos a la formación académica de los candidatos -estudios cursados, títulos obtenidos, experiencia profesional, cargos desempeñados en el sector público y en el privado-, indicando las nomenclaturas telefónicas o postales que permitan verificar la información suministrada por el aspirante, pues de esta manera la Administración Pública podrá establecer, además, si el candidato se encuentra inmerso en alguna causal de inhabilidad o incompatibilidad para ser vinculado a la función pública”.

Manifiesta que la información “de exclusivo interés de cada persona”, está protegida por el derecho a la intimidad por lo cual “se le sustrae del dominio público, vedando así toda irrupción de los agentes del Estado en el fuero interno del individuo”.

Concluye el Procurador que, “el derecho a la intimidad se erige como un límite infranqueable a la actuación estatal, por lo que en la configuración del formato único de hoja de vida, sólo puede requerirse a la persona la información que permita establecer de manera más objetiva cuáles son sus logros personales y profesionales como condición para vincularse a la Administración Pública”.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-4, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

El problema planteado

1. El artículo 1º de la Ley 190 de 1995, impone a todo aspirante a ocupar un cargo o empleo público, o a celebrar un contrato de prestación de servicios con la administración, la obligación o carga de presentar ante la unidad de personal de la correspondiente entidad, un formato diligenciado de “hoja de vida”. El contenido del indicado formato, parcialmente lo dispone la ley, puesto que ella autoriza al Departamento Administrativo de la Función Pública, ordenar que se consignen “los demás datos”. La información recaudada, a la que se agregan sus permanentes actualizaciones, contribuye a conformar el “sistema único de información de personal”. Entre otras funciones que se atribuyen al sistema que se conforma en virtud de la ley, se destaca la de “suministrar la información a su alcance, cuando sea requerida por una entidad pública”. El sistema referido tiene el carácter de “banco de datos”, al cual recurren la entidades públicas con el fin de conocer los antecedentes de quienes, de una manera o de otra, aspiran a vincularse a la función pública, o reingresan a ésta. Igualmente, en el susodicho banco se acumulan datos relativos a los motivos de terminación de la respectiva relación laboral administrativa o contractual.

3. La Corte Constitucional, en su sentencia C-326 de 1997, a propósito de una demanda sobre la expresión “o a celebrar un contrato de prestación de servicios”, contenida en el artículo 1º de la Ley 190 de 1995, advirtió que el “formato único de hoja de vida a que se refiere el artículo 1º de la Ley 180 de 1995, no viola el derecho a la intimidad consagrado en el artículo 15 de la C.P.”. En esta ocasión, la Corporación señaló lo siguiente:

“En primer lugar hay que señalar que la información que se solicita, descrita en el artículo 1 de la ley 190 de 1995, se refiere a aspectos académicos que acredita la persona, años de estudio, niveles de educación cursados, títulos y certificados obtenidos; a la experiencia laboral que ha acuñado, para lo cual se le pide relacionar los cargos desempeñados tanto en el sector público como en el privado, suministrando los datos que permitan constatar esa información; y a aquella información que le permita a la administración determinar si la persona está o no incurso en alguna de las inhabilidades o incompatibilidades que establece la ley, aspectos todos que bien pueden ingresar en la órbita de lo público y que en nada afectan el núcleo esencial del derecho a la intimidad sobre el cual ha dicho esta Corporación:

“El derecho a la intimidad hace referencia al ámbito personalísimo de cada individuo o familia, es decir, a aquellos fenómenos, comportamientos, datos y situaciones que

normalmente están sustraídos a la injerencia o al conocimiento de extraños. Lo íntimo, lo realmente privado y personalísimo de las personas es, como lo ha señalado en múltiples oportunidades esta Corte, un derecho fundamental del ser humano, y debe mantener esa condición, es decir pertenecer a una esfera o a un ámbito reservado, no conocido, no sabido, no promulgado, a menos que los hechos o circunstancias relevantes concernientes a dicha intimidad sean conocidos por terceros por voluntad del titular del derecho o porque han trascendido al dominio de la opinión pública” (Corte Constitucional, Sentencia SU 056 de 1995, M. P. Dr. Antonio Barrera Carbonell).

Es incuestionable que la información de carácter académico y laboral no está sustraída al conocimiento público, con base en ella la persona se da a conocer en el ámbito social y se promociona en el mercado laboral, sin que su consignación en un sistema de información público amenace su derecho fundamental a la intimidad, mucho menos cuando ella ha sido voluntariamente suministrada por quien expresamente ha manifestado su interés de ofrecer sus servicios a la administración pública, que es lo que hace la persona natural cuando diligencia el formato único de hoja de vida que se le exige como condición previa para considerar su contratación con el Estado, o la persona natural o jurídica que en su calidad de consultor se inscribe en el correspondiente registro.

En segundo lugar, es necesario resaltar que el Estado, a través del legislador, está habilitado para diseñar e imponer la utilización de esos instrumentos técnicos, que de una parte le permiten garantizar la vinculación de los más capaces y de los más idóneos a la administración, bien sea como servidores públicos o como contratistas, y de otra le permiten impulsar la realización de los principios rectores de la administración pública consagrados en el artículo 209 de la Carta Política, siempre y cuando el contenido de dichos instrumentos no desconozca principios fundamentales de las personas, y contemplen, ellos mismos, mecanismos de control que eviten un uso indebido de la información que los nutre, como por ejemplo el uso restringido de los mismos:

“El Estado puede legítimamente organizar sistemas de información que le permitan mejorar sus funciones de reclutamiento de personal y contratación pública. De otra parte, el uso restringido, asegura que aspectos de la hoja de la vida de quien es o ha sido funcionario o contratista del Estado, cuyo conocimiento indiscriminado puede vulnerar su intimidad y buen nombre, circulen sin su autorización. Las hojas de vida, tienen un componente personal

elevado, de suerte que así reposen en archivos públicos, sin la expresa autorización del datahabiente, no se convierten en documentos públicos destinados a la publicidad y a la circulación general. En todo caso, la persona a la que se refiere el sistema examinado, en los términos del artículo 15 de la C.P., tiene derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ella y que reposen en dicho activo” (Corte Constitucional, Sentencia C038 de 1996, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Ahora bien, esa restricción al uso de los sistemas de información no puede extenderse hasta superar los mandatos mismos de la Constitución y de la ley; por eso la prohibición que el legislador consignó en el artículo 3 de la ley 190 de 1995, en el sentido de que la información que alimentara el sistema único de información de personal no podría utilizarse como prueba en procesos judiciales o administrativos de carácter laboral, fue declarada inexecutable por esta Corporación¹, al establecer que su contenido era contrario a lo dispuesto en el artículo 29 de la C.P.

En conclusión, no encuentra la Corte válidos los argumentos con base en los cuales se impugnan las disposiciones objeto de estudio, pues ellas no violan ni amenazan tampoco el derecho a la intimidad de la personas consagrado en el artículo 15 de la Constitución, por lo que procederá a declararlas conformes al ordenamiento superior.

Del pasaje transcrito puede deducirse que la Corte no analizó la constitucionalidad del numeral 5º del artículo 1º de la ley demandada. De otro lado, la declaración de exequibilidad, en últimas, se contrajo a la expresión acusada en esa oportunidad. No puede, por tanto, estimarse que sobre el asunto que ahora debate la Corte se haya presentado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Con todo, no se hace necesario abundar acerca del sentido del sistema de información que establece la ley, ni sobre las finalidades que lo informan, aspectos que fueron tratados en las sentencias citadas y que por lo expuesto en ellas se ajustan plenamente a la constitución vigente.

4. El punto que se discute en esta ocasión gira en torno de la constitucionalidad de la atribución que la ley otorga al Departamento Administrativo de la Función Pública, para completar los datos que deben consignarse en el “formato único de hoja de vida”.

Los demandantes consideran que dicha habilitación viola el derecho a la intimidad. A su juicio, corresponde al legislador precisar el ámbito de protección del derecho a la intimidad.

En lugar de respetarse la reserva de ley, se ha librado a la discrecionalidad de la administración la determinación de los datos adicionales que se exigen en el formato único de hoja de vida. Por esta vía, denuncian los demandantes, la administración podrá ordenar que se suministren informaciones pertenecientes a la esfera más reservada de las personas.

Por su parte, quienes defienden la exequibilidad, alegan que la norma demandada en sí misma no quebranta la Constitución, aunque ello puede ocurrir en desarrollo de la facultad que ella confiere a la administración, en cuyo caso de probarse que la información solicitada llega a comportar una exigencia alejada del fin genuino de la ley, o tiene un alcance desproporcionado o irrazonable, podrá ser impugnada a través de las acciones judiciales que para el efecto consagra el ordenamiento. Sin embargo, en abstracto, concluyen, la norma no vulnera la Constitución y, por el contrario, resulta necesaria desde el punto de vista de la flexibilidad que debe concederse a la administración para adecuar según sus necesidades el formato único de hoja de vida.

5. La disposición acusada plasma una competencia administrativa en orden a establecer de manera general los datos personales que, junto a los de origen legal, deben aparecer en el formato único de hoja de vida – que habrán de llenar los aspirantes a ingresar a la función pública –, el cual sirve de instrumento de recolección y actualización de información de un específico banco público de datos. La Corte debe precisar si el tipo de información que se destina a alimentar un banco de datos de una entidad pública, debe exhaustivamente fijarse por la ley o si ésta puede delegar a la administración su determinación final. En este último caso, tendrá que debatirse sobre la necesidad de que la ley fije el marco de la acción administrativa. Finalmente, las respuestas tomarán en consideración las características del banco de datos que la ley demandada ha decidido establecer.

La circulación de datos personales dentro de la administración pública

6. Las entidades públicas, en ejercicio de las funciones administrativas que la ley les confía, suelen exigir, procesar y transmitir distintos tipos de informaciones. El flujo de datos puede simplemente alimentar los archivos de la respectiva dependencia pública y, para este efecto, organizarse y sistematizarse de manera eficiente. Aún en este caso, la persona interesada tiene derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que sobre ella se hayan

recogido en los archivos de las entidades públicas. Es consustancial a la actividad administrativa, la conservación de archivos. En estricto rigor, no es necesario que la ley expresamente autorice a las entidades públicas para abrir y mantener ordenadamente el trasunto documentario de su actividad.

Ya la Corte ha señalado que las piezas de información sobre las que ejerce variadas formas de control el individuo, no son únicamente aquellas que pertenecen a su intimidad, las cuales por su naturaleza difícilmente pueden incorporarse al torrente circulatorio de la información pública, salvo que se haga de manera restringida y garantizando su clausura, dado su carácter sensible. El dato personal corresponde a un elemento que, unido al conjunto más o menos amplio de otros datos que emigran fuera del sujeto y que son susceptibles de tratamiento informático, gracias a la tecnología moderna, puede contribuir a configurar un perfil virtual del sujeto o a generar una cierta impresión social con fundamento en la aplicación de estereotipos o etiquetas de distinta índole.

La protección que ofrece la Constitución ante este fenómeno de la vida moderna, no se orienta a la supresión de las posibilidades tecnológicas que se dirigen a procesar datos personales. El derecho a la intimidad excluye del tratamiento informático asuntos o informaciones que sólo conciernen a la vida privada del sujeto. Por su parte, el derecho a la autodeterminación informativa, incorpora al sujeto cuyos datos se hacen circular como actor de ese mismo proceso con el objeto de que no discurra sin su conocimiento y control. Se quiere, en últimas, prevenir la alienación de la persona y su misma “despersonalización social”, la que bien puede acaecer como consecuencia de que la imagen externa del sujeto sea la que se infiera de las simples manipulaciones tecnológicas. El exacerbado y difuso control social sobre las manifestaciones de la personalidad del sujeto y la síntesis grotesca o exacta que en cada momento pueda hacerse de las huellas dejadas por su acción, las que permanecen de manera indeleble en la memoria colectiva ahora acrecentada, pueden terminar por convertir a la sociedad en entorno hostil para el hombre, y, su mismo pasado individual, en lastre para su futuro. La amenaza que de lo anterior se cierne para la libertad y los derechos de la personalidad, explica el contenido y alcance de la protección constitucional consagrada en el artículo 15 de la Carta.

7. No es suficiente que la ley autorice, de manera general o especial, la creación de un banco de datos público, cuya información personal esté destinada a circular. Los datos

personales que se recogen, el tipo de tratamiento que reciben y las formas y límites de su circulación, son aspectos de una misma decisión que no deja de tener repercusiones sobre la autodeterminación informativa. La reserva de ley es tal vez una de las garantías más importantes de la intangibilidad de los derechos fundamentales. La regulación y desarrollo de los derechos fundamentales, es una materia atribuida a la ley estatutaria.

Corresponde a la ley estatutaria que regule el derecho fundamental a la autodeterminación informativa, ocuparse específicamente de determinar la forma y procedimientos conforme a los cuales la administración puede proceder a la recolección, tratamiento y circulación de datos personales, de modo que se respete la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución (C.P. art. 15). Al margen de la respectiva ley estatutaria – general o especial -, no podría la administración dar vida a un banco de datos personales destinados a la circulación ya sea dentro de la órbita pública o por fuera de ella. Según la Constitución, la recolección de datos, su tratamiento y, particularmente, su circulación, constituyen acciones que pueden afectar de manera profunda la libertad personal y, por consiguiente, están sujetas a reserva de ley estatutaria, por lo menos, en lo que atañe a la fijación de sus contornos esenciales.

8. La disposición acusada confiere al Departamento Administrativo de la Función Pública, la función de adicionar al formato único de hoja de vida, los demás datos que considere necesario exigir para este propósito. De acuerdo con lo expuesto, varias glosas merece la norma citada.

La competencia administrativa que se instituye se refiere a la recolección de datos personales que conforman un banco de datos destinados a la circulación. No obstante, la facultad no es objeto de regulación – general o especial -, en ninguna ley estatutaria. La fuente del poder que se concede a la administración se deriva de una simple ley ordinaria. La recolección y circulación de datos personales, sin duda alguna afecta la libertad de las personas; de ahí que su regulación, así sea genérica, debe estar consagrada en una ley estatutaria. Dentro del marco de una ley estatutaria existente, la creación y regulación de bancos de datos de origen público, en principio no podría ser materia de censura constitucional, como quiera que aquélla sirve al propósito de resguardar la libertad informática que puede verse afectada con ocasión de la recolección, tratamiento y circulación de datos. Si se hiciera caso omiso de la anterior cautela, todas las operaciones

constitucionalmente relevantes atinentes al tratamiento informático de los datos personales - recolección, tratamiento, circulación, conocimiento, actualización y rectificación -, serían reguladas por medio de las leyes ordinarias que ordenaren la creación pública de bancos de datos, y acabaría por perder todo sentido la previsión constitucional que establece que las mismas sean objeto de la respectiva ley estatutaria, por lo menos en sus contornos esenciales, justamente a fin de preservar la libertad.

De otro lado, si se observa que los datos de origen legal que se consignan en el formato único de hoja de vida, son escasos y de carácter muy general, se descubre que la competencia confiada a la administración no es meramente residual, sino que por el contrario a ella se le impone el dilatado encargo de recaudar la información que juzgue menester. La afectación de la libertad informática, que comprende el universo de la información que el aspirante a ingresar a la función pública debe suministrar al Estado, en una medida apreciable se determina por un acto distinto de la ley, lo que de manera manifiesta vulnera la garantía de la libertad.

Por lo demás, la ley que crea la competencia administrativa, en modo alguno la delimita ni establece criterios conforme a los cuales tiene ella que desarrollarse. La mera habilitación legal de una competencia administrativa discrecional, no quebranta precepto alguno de la Constitución. Sí lo hace, en cambio, el abandono legislativo de una materia que se defiere laxamente al ejecutivo, cuando se tornaba imperativa su regulación legal de naturaleza estatutaria, se reitera, por lo menos en lo relativo a sus aspectos medulares. La reserva de ley no puede, sin más, diluirse mediante el expediente de adscribir a la administración competencias reguladoras generales.

Se podría suponer, como lo hacen quienes defienden la exequibilidad de la norma, que el fin de ésta no puede ser desbordado por la administración en cuanto que obviamente se trata de requerir la información que sólo sea necesaria para los efectos del servicio y que, además, cualquier comportamiento desmesurado, desproporcionado o irrazonable de su parte, sería objeto de la correspondiente acción contencioso administrativa. Considera la Corte que la falta de competencia del ejecutivo para regular una materia inscrita en la esfera de reserva del legislador, particularmente cuando ella tiene que ver con la libertad, tiene el carácter de vicio insubsanable, de suerte que la conducta proporcionada y razonable de la administración - la que en todo caso resulta obligatoria -, no tiene el alcance de redimir aquel defecto de

origen. De lo contrario, el grueso de las competencias legislativas podría trasladarse a la administración, con la única condición de que sus regulaciones fuesen proporcionadas y razonables. En fin, no debe perderse de vista que una de las garantías de la libertad, además de la señalada – la reserva de ley aplicable a su regulación –, consiste en que las restricciones y afectaciones que ella establezca, puedan ser examinadas a través de las acciones y procedimientos de control de constitucionalidad, por esta Corte.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el numeral 5º del artículo 1º de la Ley 190 de 1995.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-567/97

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA PARA BANCOS DE DATOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
(Salvamento de voto)

Consideramos que la Corte ha incurrido en una contradicción. Por una parte, se sostiene lo siguiente: “Corresponde a la ley estatutaria que regule el derecho fundamental a la autodeterminación informativa, ocuparse específicamente de determinar la forma y procedimientos conforme a los cuales la administración puede proceder a la recolección, tratamiento y circulación de datos personales, de modo que se respete la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución (C.P. art. 15). Al margen de la respectiva ley estatutaria -general o especial-, no podría la administración dar vida a un banco de datos personales destinados a la circulación ya sea dentro de la órbita pública o por fuera de ella.

Según la Constitución, la recolección de datos, su tratamiento y, particularmente, su circulación, constituyen acciones que pueden afectar de manera profunda la libertad personal y, por consiguiente, están sujetas a reserva de ley estatutaria, por lo menos, en lo que atañe a la fijación de sus contornos esenciales”. Esta declaración tendría una

consecuencia inevitable: la declaración de inexecutable de todo el artículo 1º de la ley 190 de 1995, por no haberse tramitado como ley estatutaria. Sin embargo, solamente se declara inexecutable el numeral 5, olvidando que también los demás numerales se refieren a datos personales. No nos queda duda que la declaración de inexecutable que se ha hecho, deja aún más desprotegida la administración pública en el proceso de vincular personal apto para el cumplimiento de todas sus tareas.

Con nuestro acostumbrado respeto, expresamos las razones que nos llevaron a disentir del fallo de la referencia.

Primera.- Consideramos que la Corte ha incurrido en una contradicción. Por una parte, se sostiene lo siguiente:

“Corresponde a la ley estatutaria que regule el derecho fundamental a la autodeterminación informativa, ocuparse específicamente de determinar la forma y procedimientos conforme a los cuales la administración puede proceder a la recolección, tratamiento y circulación de datos personales, de modo que se respete la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución (C.P. art. 15). Al margen de la respectiva ley estatutaria -general o especial-, no podría la administración dar vida a un banco de datos personales destinados a la circulación ya sea dentro de la órbita pública o por fuera de ella. Según la Constitución, la recolección de datos, su tratamiento y, particularmente, su circulación, constituyen acciones que pueden afectar de manera profunda la libertad personal y, por consiguiente, están sujetas a reserva de ley estatutaria, por lo menos, en lo que atañe a la fijación de sus contornos esenciales”.

Esta declaración tendría una consecuencia inevitable: la declaración de inexecutable de todo el artículo 1º de la ley 190 de 1995, por no haberse tramitado como ley estatutaria. Sin embargo, solamente se declara inexecutable el numeral 5, olvidando que también los demás numerales se refieren a datos personales. Basta transcribirlos para comprobarlo:

“1. Su formación académica, indicando los años de estudio cursados en los distintos niveles de educación y los títulos y certificados obtenidos.

“2. Su experiencia laboral, relacionando todos y cada uno de los empleos o cargos desempeñados, tanto en el sector público como en el privado, así como la dirección, el número del teléfono o el apartado postal en los que sea posible verificar la información.

“3. Inexistencia de cualquier hecho o circunstancia que implique una inhabilidad o incompatibilidad del orden constitucional o legal para ocupar el empleo o cargo al que se aspira o para celebrar contrato de prestación de servicios con la administración.

“4. En caso de personas jurídicas, el correspondiente certificado que acredite la representación legal.

Segunda.- Es claro que los datos que requiere la administración, varían según el empleo de que se trate. ¿Por qué, por ejemplo, a quien aspira a ocupar el cargo de tesorero, no se le pueden preguntar sus referencias bancarias y comerciales? ¿Estaría, acaso, en la misma situación para manejar los dineros públicos quien presenta unas referencias comerciales y bancarias intachables que aquel a quien públicamente se señala como deudor incumplido, y a quien se han cancelado cuentas corrientes y tarjetas de crédito por mal manejo? No hay que olvidar que la manera como alguien maneje sus relaciones comerciales, no es parte de su vida privada, según lo ha definido expresamente la Corte.

¿Qué decir de quien pretende trabajar en un hospital? ¿No se le podrá exigir la presentación de exámenes médicos que comprueben la inexistencia de algunas enfermedades contagiosas?

No nos queda duda que la declaración de inexequibilidad que se ha hecho, deja aún más desprotegida la administración pública en el proceso de vincular personal apto para el cumplimiento de todas sus tareas.

Bogotá, noviembre 25 de 1997.

JORGE ARANGO MEJÍA

1 Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 1996, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.