Sentencia C-687/02

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Examen previo de cargo por violación de reserva de ley estatutaria

LEY ESTATUTARIA-Especialidad

La Carta consagró la existencia de las leyes estatutarias para regular ciertas materias que el Constituyente consideró de especial importancia en nuestra sociedad. Esta figura legislativa tiene una especial jerarquía y una particular distinción dentro del ordenamiento jurídico, por lo cual la misma Constitución estableció que para su promulgación, debe seguirse un trámite más exigente que el contemplado para otro tipo de leyes, de tal forma que sólo podrán ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, en una sola legislatura, y deberán ser objeto de una revisión automática de constitucionalidad por parte de esta Corte.

LEY ESTATUTARIA-Materias

LEY ESTATUTARIA-Interpretación restrictiva en relación con las materias

La Corte ha aclarado que no todas las normas que tienen alguna relación con las materias arriba enunciadas deben seguir el trámite de una ley estatutaria. Debido a que las regulaciones que componen el sistema jurídico establecen muchas veces un vínculo con alguna de esas materias, resulta necesario interpretar restrictivamente el mandato constitucional, para evitar eliminar la competencia general otorgada por la misma Carta al legislador ordinario en el artículo 150 superior.

LEY ESTATUTARIA-Criterios básicos de determinación/LEY ESTATUTARIA-Función doble

En sentencia de esta Corporación, se sistematizó los criterios básicos por medio de los cuales puede determinarse si una norma está sometida a reserva de ley estatutaria. Tal situación ocurre cuando (i) el asunto trata de un derecho fundamental y no de un derecho constitucional de otra naturaleza, (ii) cuando por medio de la norma está regulándose y complementándose un derecho fundamental, (iii) cuando dicha regulación toca los elementos conceptuales y estructurales mínimos de los derechos fundamentales, y (iv) cuando la normatividad tiene una pretensión de regular integralmente el derecho fundamental. La

existencia de las leyes estatutarias tiene una función doble, identificada especialmente por medio de los criterios (ii) y (iii). Por un lado, la de permitir que el legislador integre, perfeccione, regule y complemente normas sobre derechos fundamentales, que apunten a su adecuado goce y disfrute. Y por otro, la de establecer una garantía constitucional a favor de los ciudadanos frente a los eventuales límites que, exclusivamente en virtud del principio de proporcionalidad, pueda establecer el legislador.

LEY ESTATUTARIA-Otros aspectos a considerar ante desconocimiento de reserva

Por la especial importancia que tienen las leyes estatutarias dentro del ordenamiento, es necesario que el análisis sobre un cargo que reproche el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria, cuide también por lo menos tres aspectos fundamentales. Primero, evite que en la determinación del alcance material de la ley estatutaria, sea vaciada la competencia del legislador ordinario. Segundo, impida que en busca del mantenimiento de la anterior competencia constitucional ordinaria del legislativo, sea eliminado el contenido material y el ámbito propio de las leyes estatutarias. Y tercero, prevenga que una interpretación sobre el contenido de las leyes estatutarias les otorgue una competencia tal en materia de regulación de derechos fundamentales, que les permita afectar sus contenidos conceptuales básicos, sin un adecuado juicio de proporcionalidad previo.

LEY ESTATUTARIA-Determinación de violación de reserva

Para poder determinar si la norma acusada debió haberse tramitado por medio de una ley estatutaria, no basta con determinar si el objeto de esa disposición tiene alguna relación con un derecho fundamental. Será necesario además, constatar si el contenido normativo expresado por la ley desde el punto de vista material, regula elementos que se encuentran próximos y alrededor del contenido esencial de un derecho fundamental, y en caso de realizar restricciones, limites o condicionamientos sobre éstos, deberá verificarse si éstas tienen un carácter proporcional y constitucionalmente razonable.

LEY ESTATUTARIA DE HABEAS DATA

LEY ESTATUTARIA DE HABEAS DATA-Implicaciones directas en la estructura básica del derecho

LEY ESTATUTARIA DE HABEAS DATA-Caducidad del dato financiero

HABEAS DATA-Definición/HABEAS DATA-Carácter fundamental/HABEAS DATA-Interrelación

Como ha señalado esta Corporación, el derecho al habeas data consiste en la posibilidad que tiene cada persona de conocer, actualizar y rectificar las informaciones contenidas sobre sí en las bases de datos.

LEY ESTATUTARIA DE HABEAS DATA-Regulación de caducidad del dato financiero es un elemento básico

DERECHO A SISTEMATIZAR Y CIRCULAR DATOS-Carácter fundamental

LEY ESTATUTARIA DE HABEAS DATA-Término de caducidad implica una restricción objeto de reserva

LEY ESTATUTARIA DE HABEAS DATA-Término de caducidad implica una restricción a informar y ser informado

LEY ESTATUTARIA DE HABEAS DATA-Deber de establecer término de caducidad del dato financiero

LEY ESTATUTARIA DE HABEAS DATA-Desconocimiento de reserva en caducidad del dato financiero

DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE HABEAS DATA-Mantenimiento en caducidad del dato financiero

Referencia: expediente D-3916

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19 de la ley 716 de 2001 “por medio de la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y se dictan en materia tributaria otras disposiciones”

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C. veintisiete (27) de agosto de dos mil dos (2002)

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

SENTENCIA.

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Julián Cifuentes Bolívar demandó el artículo 19 de la ley 716 de 2001. Cumplidos los trámites procesales y legales propios del proceso de constitucionalidad, la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, procede a decidir acerca de la demanda de referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe la norma demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 44.661 del 29 de diciembre de 2001:

"LEY 716 DE 2001

(diciembre 24)

"Por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y se dictan disposiciones en materia tributaria y otras disposiciones."

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(…)

"ARTICULO 19. Las personas que dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley se pongan al día en obligaciones por cuya causa hubieren sido reportadas a los bancos de datos de que trata este artículo tendrán un alivio consistente en la caducidad inmediata de la información negativa histórica, sin importar el monto de la obligación e independientemente

de si el pago se produce judicial o extrajudicialmente.

La defensoría del pueblo velará por el cumplimiento de esta norma.”

III. DEMANDA

El demandante indica que la norma vulnera los artículos 2, 13 y 152 de la Constitución. Estima que la disposición acusada, restringe el derecho que tienen todas las personas de informar y recibir información imparcial y veraz. Por tanto, considera que la caducidad inmediata de los datos negativos históricos prevista en la norma restringe ese derecho constitucional. Argumenta que la norma induce a que la información de los bancos de datos tenga un carácter parcial e incompleto, de forma tal que genera riesgos mayores en las operaciones crediticias de las entidades financieras.

De igual forma, el accionante señala que la disposición ha generado inestabilidad e inseguridad jurídica. Sostiene que la regulación tocó aspectos que corresponden de forma exclusiva a leyes estatutarias, las cuales necesitan de un trámite más exigente que el de las leyes ordinarias.

Concluye que el artículo 19 de la ley 716 de 2001, al regular el derecho fundamental del habeas data, desconoce los mandatos constitucionales y provoca por tanto “una ruptura en la armonía normativa que caracteriza a nuestro ordenamiento jurídico”. Finaliza diciendo que mientras el Congreso no expida una ley estatutaria que reglamente todos los aspectos atinentes al derecho fundamental al habeas data, no puede regularse por medio de leyes ordinarias lo relacionado con las facultades otorgadas a todas las personas en el artículo 15 superior.

IV. INTERVENCIONES

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación Edgardo Maya Villazón, mediante concepto 2853, recibido el día 16 de abril de 2002, solicita a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del artículo 19 de la ley 716 de 2001.

La Vista Fiscal comienza por precisar que la Corte Constitucional, en las sentencias C-384 de

2000 y C-729 de 2000, realizó un estudio sobre el artículo 114 de la ley 510 de 1999, que tienen el mismo contenido normativo del artículo 19 de la ley 716 de 2001. Indica que en ese momento, la Corte declaró la inconstitucionalidad del mismo, pero el procurador considera que esas sentencias no constituyen un precedente, por cuanto en dichos fallos no fue analizado el contenido del derecho fundamental al habeas data que había de ser regulado por la ley.

El Procurador considera al respecto que el contenido normativo expuesto en la norma, no requiere ser fijado por medio de una ley estatutaria. Según manifiesta, el carácter jerárquico de las leyes estatutarias está encaminado a regular restricciones, límites, excepciones y prohibiciones de los derechos fundamentales, y no sobre el ejercicio pleno del mismo.

Considera la Vista Fiscal que la norma en ningún momento realiza alguna de las anteriores acciones, sino que por el contrario consagra una garantía sobre el derecho al habeas data. Según su parecer, mientras el legislador no reglamente de manera general o específica el alcance de los derechos fundamentales, a través de una ley estatutaria, "las normas que de alguna manera inciden en ese derecho pero que no lo limitan, restrinjan excepciones o prohíban, sino que , por el contrario, favorecen su libre ejercicio o evitan su desconocimiento, como lo es el precepto analizado, no se pueden sacrificar en aras de interpretaciones que tienden a conservar el contenido en el literal a) del artículo 152 de la Constitución".

De otro lado, el Procurador precisa que la norma acusada hace alusión exclusivamente a las personas obligadas con las entidades públicas. Según su criterio, el beneficio allí consagrado debe ser ampliado a todos los individuos que estén en la misma situación frente a entidades privadas, por lo cual estima que el contenido normativo de la disposición debe ser ampliado a esos aspectos a través de la figura de la constitucionalidad condicionada de la norma.

Finalmente la Vista Fiscal argumenta que la disposición no afecta el principio de igualdad. Justifica su razonamiento señalando que con la norma no está dándose al deudor moroso un trato distinto al que se da al deudor cumplido, porque ésta reconoce la prerrogativa a ambos.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. Por dirigirse la demanda contra normas contenidas en una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

Problema Jurídico.

2. Sostiene el accionante que el artículo acusado vulnera el derecho a recibir información imparcial y veraz. Justifica su posición afirmando que la caducidad inmediata de la información negativa histórica consagrada en la norma, restringe excesivamente la efectividad de ese derecho. Adicionalmente argumenta que tal disposición debió haber sido proferida a través de una ley estatutaria y no por medio de una ley ordinaria.

El Procurador afirma por el contrario que la norma debe ser declarada exequible, porque considera que para regular ese aspecto no es necesario que el Congreso expida una ley estatutaria. Según su parecer, la norma no establece una restricción, un límite o una excepción a un derecho fundamental, sino que por el contrario la estipulación consagra una garantía adicional al derecho de habeas data, que puede entonces ser establecida por medio de una ley ordinaria. Adicionalmente, uno de los intervinientes asegura que el alcance de la disposición debe ser ampliado, pues de lo contrario vulneraría el derecho a la igualdad al discriminar injustificadamente a los deudores que han pagado antes de lo previsto en la norma.

Conforme a lo anterior, la demanda y las intervenciones plantean tanto problemas de competencia (violación de la reserva de ley estatutaria) como acusaciones por el contenido normativo de la disposición (violación de la igualdad y del derecho a la información). Ahora bien, es natural que la Corte comience por examinar los cargos por competencia, pues si éstos resultan acertados, la disposición acusada deberá ser retirada del ordenamiento, sin que sea necesario que esta Corporación examine las otras acusaciones. En efecto, en un caso semejante, esta Corte había señalado que por razones procedimentales, es necesario examinar “previamente el cargo referido a la violación de la reserva de ley estatutaria, pues, de prosperar, la disposición sería inconstitucional y carecería de objeto el examen de los restantes cargos.1” Procede entonces esta Corporación a establecer si hubo o no violación de la reserva de ley estatutaria, para lo cual comenzará por recordar brevemente el alcance de esta reserva, para luego examinar si la materia regulada por la disposición podía realizarse a

través de leyes ordinarias, o si por el contrario necesariamente requería de una ley estatutaria.

La reserva de ley estatutaria.

3. La Carta consagró la existencia de las leyes estatutarias para regular ciertas materias que el Constituyente consideró de especial importancia en nuestra sociedad (CP art. 152). Esta figura legislativa tiene una especial jerarquía y una particular distinción dentro del ordenamiento jurídico, por lo cual la misma Constitución estableció que para su promulgación, debe seguirse un trámite más exigente que el contemplado para otro tipo de leyes, de tal forma que sólo podrán ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, en una sola legislatura, y deberán ser objeto de una revisión automática de constitucionalidad por parte de esta Corte (CP art. 153).

4. El artículo 152 superior señala que dentro de las materias que deben ser objeto de ley estatutaria están las que tienen relación con la administración de justicia, con los derechos y deberes fundamentales de las personas y los recursos para su protección, con la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, con las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y con los estados de excepción. Una ley ordinaria que no respete tal mandato constitucional es claramente inexequible, porque desconoce una regla constitutiva que asigna competencias al legislador, y en consecuencia debe ser retirada del ordenamiento.

5. La Corte ha aclarado que no todas las normas que tienen alguna relación con las materias arriba enunciadas deben seguir el trámite de una ley estatutaria. Debido a que las regulaciones que componen el sistema jurídico establecen muchas veces un vínculo con alguna de esas materias, resulta necesario interpretar restrictivamente el mandato constitucional, para evitar eliminar la competencia general otorgada por la misma Carta al legislador ordinario en el artículo 150 superior.

Esta situación es más clara frente al tema de los derechos fundamentales. En efecto, son pocas las normas que no establecen un nexo regulativo con algún derecho fundamental, de forma tal que con una interpretación amplia del objeto de las leyes estatutarias, debería concluirse que todas las normas, en virtud de su conexión aunque sea lejana con un derecho fundamental, deben seguir ese trámite. Un razonamiento de este tipo 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.

6. Por tal razón, la Corte ha visto la necesidad de dilucidar en su jurisprudencia, cuál es el alcance que tiene el artículo 152 literal a) de la Carta. Así, la sentencia C–646 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda, sistematizó los criterios básicos por medio de los cuales puede determinarse si una norma está sometida a reserva de ley estatutaria. De acuerdo con esa jurisprudencia y con los precedentes constitucionales anteriores a ésta2, puede concluirse que tal situación ocurre cuando (i) el asunto trata de un derecho fundamental y no de un derecho constitucional de otra naturaleza, (ii) cuando por medio de la norma está regulándose y complementándose un derecho fundamental, (iii) cuando dicha regulación toca los elementos conceptuales y estructurales mínimos de los derechos fundamentales, y (iv) cuando la normatividad tiene una pretensión de regular integralmente el derecho fundamental.

En este orden de ideas, puede observarse entonces que la existencia de las leyes estatutarias tiene una función doble, identificada especialmente por medio de los criterios (ii) y (iii). Por un lado, la de permitir que el legislador integre, perfeccione, regule y complemente normas sobre derechos fundamentales, que apunten a su adecuado goce y disfrute. Y por otro, la de establecer una garantía constitucional a favor de los ciudadanos frente a los eventuales límites que, exclusivamente en virtud del principio de proporcionalidad, pueda establecer el legislador.

7. Por la especial importancia que tienen las leyes estatutarias dentro del ordenamiento, es necesario que el análisis sobre un cargo que reproche el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria, cuide también por lo menos tres aspectos fundamentales. Primero, evite que en la determinación del alcance material de la ley estatutaria, sea vaciada la competencia del legislador ordinario. Segundo, impida que en busca del mantenimiento de la anterior competencia constitucional ordinaria del legislativo, sea eliminado el contenido material y el ámbito propio de las leyes estatutarias. Y tercero, prevenga que una interpretación sobre el contenido de las leyes estatutarias les otorgue una competencia tal en materia de regulación de derechos fundamentales, que les permita afectar sus contenidos conceptuales básicos, sin

un adecuado juicio de proporcionalidad previo.

Con base en los anteriores supuestos, para poder determinar si la norma acusada debió haberse tramitado por medio de una ley estatutaria, no basta con determinar si el objeto de esa disposición tiene alguna relación con un derecho fundamental. Será necesario además, constatar si el contenido normativo expresado por la ley desde el punto de vista material, regula elementos que se encuentran próximos y alrededor del contenido esencial de un derecho fundamental, y en caso de realizar restricciones, limites o condicionamientos sobre éstos, deberá verificarse si éstas tienen un carácter proporcional y constitucionalmente razonable. Por ello, procede la Corte a estudiar si la regulación acusada regulación afecta los elementos conceptuales y estructurales mínimos de algunos derechos fundamentales, para lo cual tendrá en cuenta dos precedentes en donde esta Corporación ya se pronunció sobre temas semejantes.

Precedente sobre el alcance de la reserva de ley estatutaria en habeas data.

8. Esta Corporación ya ha tenido la oportunidad de analizar una regulación con un contenido normativo muy similar al acusado en el presente caso. Así, la sentencia C–384 de 2000, MP Vladimiro Naranjo Mesa, estudio la constitucionalidad del artículo 114 de la ley 510 de 1999 y decidió que tal disposición era inexequible porque debía haberse promulgado a través de una ley estatutaria. El citado artículo disponía:

“Artículo 114. Banco de Datos Financieros o de Solvencia Patrimonial y Crediticia. Las entidades o personas naturales que suministren regularmente datos financieros o sobre solvencia patrimonial y crediticia sólo podrán tratar automatizadamente datos personales obtenidos de fuentes accesibles al público o procedentes de informaciones recogidas mediante el consentimiento libre, expreso, informado y escrito de su titular.

Previo el pago de la tarifa que autorice la Superintendencia Bancaria y la solicitud escrita de su titular, el responsable del banco de datos deberá comunicarle las informaciones difundidas y el nombre y dirección del cesionario. Sólo se podrán registrar y ceder los datos que, según las normas o pautas de la Superintendencia Bancaria y de conformidad con el artículo 15 de la Constitución, se consideren relevantes para evaluar la solvencia económica de sus titulares.

Los datos personales que recojan y sean objeto de tratamiento deben ser pertinentes, exactos y actualizados, de modo que correspondan verazmente a la situación real de su titular.

Parágrafo. Las personas que dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley se pongan al día en obligaciones por cuya causa hubieren sido reportadas a los bancos de datos de que trata este artículo tendrán un alivio consistente en la caducidad inmediata de la información negativa, sin importar el monto de la obligación e independientemente de si el pago se produce judicial o extrajudicialmente. La Defensoría del Pueblo velará por el cumplimiento de esta norma." (subraya la Corte)

9. Como puede observarse y como lo mencionó la Corte en esa sentencia, el artículo regulaba aspectos relacionados directamente con elementos conceptuales del derecho fundamental al habeas data consagrado en el artículo 15 de la Carta. En efecto, la disposición reglamentaba la facultad que tiene toda persona para conocer, rectificar y actualizar informaciones que han sido recogidas sobre sí en las bases de datos. La disposición acusada también regulaba aspectos relacionados con el suministro de datos, indicaba cuáles podían ser recogidos y transmitidos, señalaba condiciones bajo las cuales el titular de la información podía tener acceso a ésta y daba facultades a la Superintendencia Bancaria para fijar límites o pautas respecto de los datos que podían ser registrados y cedidos.

Adicionalmente la Corte constató que en el parágrafo del artículo 114 de la ley 510 de 1999, el legislador consagró disposiciones relativas a la caducidad excepcional del dato financiero únicamente respecto de deudores morosos que se pongan al día en el pago de sus obligaciones dentro del término perentorio fijado por la disposición. Tal situación y las anteriores descritas, llevaron a la Corte a concluir que el contenido regulante del artículo 114 de la ley 510 de 1999 tenía implicaciones directas en la estructura básica del derecho al habeas data, pues involucraba de lleno la facultad de las personas para conocer, actualizar y rectificar sus datos. La Corte concluyó entonces que dicho artículo debía haberse tramitado por medio de una ley estatutaria. Dijo entonces esta Corporación:

“Todo lo anterior afecta sin lugar a dudas el derecho fundamental en referencia en lo más propio de su núcleo fundamental, pues “(l)os 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.” (Sentencia C-567 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Por ello, la reserva de ley estatutaria sobre este punto es la garantía más importante en la protección de ese derecho fundamental. Así las cosas, la Corte encuentra que las disposiciones contenidas en la norma reprochada, no podían adoptarse sino mediante el trámite propio de una ley de esa naturaleza”3

10. Los argumentos anteriores parecen ser suficientes para que en el presente caso sea declarado inexequible el artículo 19 de la ley 716 de 2001, que tiene un contenido normativo similar al del parágrafo del artículo declarado inexequible en la sentencia C–384 de 2000, precisamente por violar la reserva de ley estatutaria. Sin embargo, el Procurador argumenta que las motivaciones por medio de las cuales fue declarado inconstitucional el artículo 114 de la ley 510 de 1999 no constituyen un precedente relevante que deba ser aplicado en el presente caso, por tratarse de un tema parcialmente diverso. Según su parecer, la sentencia C-384 de 2000 no analizó específicamente si el contenido normativo del parágrafo del artículo 114 de la ley 510 de 1999, que establecía la caducidad del dato financiero, debía ser regulado a través de una ley estatutaria. Por tal razón, estima que en el análisis del artículo acusado en la presente demanda no puede aplicarse la doctrina desarrollada en esa sentencia. Entra pues la Corte a estudiar esa objeción del Ministerio Público.

Caducidad del dato financiero y el alcance de la sentencia C-384 de 2000.

11. La Corte no comparte la tesis de la Vista Fiscal acerca de que la sentencia C–384 de 2000 no abordó el análisis del parágrafo del artículo 114 de la ley 510 de 1999, y por ende no estudió si la consagración de una caducidad del dato financiero requiere ley estatutaria. Una lectura de esa sentencia muestra que la Corte expuso argumentos que tenían como base para la declaración de inexequibilidad del artículo 114 de la ley 510 de 1999, el contenido normativo del parágrafo incluido en esa disposición. El que dicho parágrafo también fuera declarado inconstitucional no obedeció únicamente a una integración de su contenido normativo con el conjunto del artículo, sino que adicionalmente y tal y como fue señalado arriba, su inexequibilidad devino porque éste también regulaba directamente la estructura

conceptual básica del derecho fundamental al habeas data. Al respecto, la Corte afirmó:

El anterior contenido regulante, tiene implicaciones directas con el núcleo esencial del derecho de habeas data, pues involucra de lleno la facultad de las personas para "conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos". (subraya la Sala). (fundamentos 28 y 29)

12. Pero eso no es todo. La doctrina sobre la necesidad de una ley estatutaria para fijar la caducidad del dato financiero no fue una innovación de la sentencia C-384 de 2000 pues ya había sido formulado con anterioridad por esta Corte. En efecto, las sentencias SU-082 de 1995 y SU-089 de 1995, ambas MP Jorge Arango Mejía, establecieron un término razonable de caducidad del dato financiero, con el fin de proteger el derecho al olvido, frente a eventuales abusos del poder informático. Sin embargo, esas sentencias precisaron con claridad que en principio correspondía al Congreso, por medio de una ley estatutaria, fijar ese término de caducidad, y que la Corte abordaba directamente el tema únicamente debido a la inactividad legislativa. Dijeron al respecto esas sentencias, en la consideración novena:

"Se advierte expresamente que todo lo que se ha dicho sobre el término de caducidad refleja los criterios generales que la Corte estima razonables a la luz de la Constitución. Pero naturalmente, el legislador, al dictar la ley estatutaria correspondiente, podrá, según su buen criterio, apartarse, determinando lo que él mismo estime razonable, siempre y cuando se ajuste a la Constitución. Y podría, por ejemplo, llegar a establecer una caducidad especial en los casos en que la obligación se extingue por prescripción."

La anterior doctrina sobre la reserva de ley estatutaria en materia de caducidad del dato financiero fue reafirmada por esta Corporación con posterioridad, en la sentencia C-729 de 2000, MP, Vladimiro Naranjo Mesa. En esta nueva sentencia, la Corte estudió si el artículo 110 de la ley 510 de 1999 debía haberse tramitado por medio de una ley estatutaria, o si por el contrario ese contenido normativo podía haber sido promulgado a través de una ley ordinaria. La norma acusada en esa ocasión, disponía entre otras cosas que quienes tuvieran una deuda que no superara los 100 salarios mínimos legales vigentes y pagaran durante los seis meses siguientes, tendrían el derecho a la recalificación inmediata de su deuda. De igual forma, la disposición consagraba que aquellos reincidentes en la mora, perderían el derecho a tal recalificación. Y por último, el articulo 110 de la ley 510 de 1999 establecía que quienes

tuvieran una deuda en mora superior a los 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, o quienes tuvieran una deuda en mora inferior a los 100 salarios pero que no cancelaron antes de los seis meses siguientes, no tendrían tampoco derecho a la recalificación.

La Corte, luego de transcribir los apartes pertinentes de la sentencia C-384 de 2000, reiteró que ese artículo estaba determinando el alcance del derecho al habeas data por medio del establecimiento de términos de caducidad del dato financiero, pues claramente la norma reguló la facultad de las personas para actualizar sus informaciones contenidas en las base de datos. Dijo entonces esta Corporación:

"Como se desprende de la anterior jurisprudencia, cuando se establecen reglas atinentes a los alcances, o a las condiciones de ejercicio de los derechos fundamentales, el legislador está sometido a la llamada reserva de ley estatutaria, en la medida en que ella constituye una garantía constitucional a favor de los ciudadanos. En particular, refiriéndose al habeas data, cuando se regulen las facultades de los particulares de conocer, actualizar o rectificar informaciones que sobre ellos se encuentren en cualquier base de datos, el trámite correspondiente a tal regulación es el de las leyes estatutarias.

Por otra parte, la jurisprudencia, si bien ha establecido que no siempre que una ley se refiere a un derecho fundamental lo está regulando, también ha dicho que la atribución de los alcances de un derecho determinado, la fijación de unas condiciones o la imposición de restricciones para su ejercicio, implican una labor de regulación.4"

13. De acuerdo con esos precedentes, es claro que si una norma fija pautas y establece supuestos fácticos para la caducidad de los datos de las personas, está reglamentando el contenido conceptual básico del derecho al habeas data, pues por este camino es alterada la forma como distintas personas pueden actualizar y rectificar sus informaciones. Existen entonces precedentes claros, según los cuales, una disposición que establezca un límite de caducidad para los datos negativos de las personas, está regulando contenidos estructurales de un derecho fundamental, y por tanto debe ser adoptada a través de una ley estatutaria.

Ahora bien, la norma actualmente acusada, al igual que el parágrafo del artículo 114 de la ley 510 de 1999, declarado inexequible en la sentencia C-384 de 2000, o el artículo 110 de la ley 510 de 1999, declarado inexequible por la sentencia C-729 de 2000, fija pautas y límites al derecho de habeas data, al establecer supuestos de hecho de carácter temporal para que

las personas puedan salir o permanecer en una base de datos. Por consiguiente, conforme a los citados precedentes, ese contenido normativo requería una ley estatuaria.

14. Con todo podría afirmarse, como parece también hacerlo el Ministerio Público, que la Corte debería modificar la doctrina contenida en esos precedentes, pues el establecimiento de una caducidad para el dato financiero no implica una restricción, limitación o condicionamiento sobre el derecho fundamental al habeas data, sino que por el contrario, significa una garantía suplementaria respecto de su ejercicio, por lo que no debería requerir un trámite de ley estatutaria. Entra pues la Corte a examinar esta segunda objeción del Procurador.

Habeas data, derecho a la información, caducidad del dato financiero y reserva de ley estatutaria.

15. Como reiteradamente ha señalado esta Corporación5, el derecho al habeas data consiste en la posibilidad que tiene cada persona de conocer, actualizar y rectificar las informaciones contenidas sobre sí en las bases de datos. El artículo 15 superior lo consagra como un derecho fundamental, que a su vez tiene una estrecha interrelación con los derechos a la autodeterminación, a la intimidad, a la libertad, al buen nombre y al libre desarrollo de la personalidad. Es pues claro que el hábeas data es un derecho fundamental, y que entonces, de acuerdo a lo que ha venido exponiéndose en esta sentencia, una norma que afecte sus elementos conceptuales básicos debe tener la jerarquía de ley estatutaria. Por consiguiente, el problema que surge es si el establecimiento de la caducidad del dato financiero regula los elementos conceptuales y estructurales mínimos de ese derecho fundamental.

16. Para la Corte, la respuesta al anterior interrogante es claramente afirmativa, al menos por las siguientes tres razones: De un lado, y como lo señalaron las sentencias C-384 de 2000 y C-729 de 2000, la consagración de un término de caducidad del dato financiero regula estructuralmente el hábeas data en materia financiera, pues establece las condiciones de tiempo en que las personas pueden exigir que sea removida una información negativa, que figura en una determinada base de datos. Y es obvio que ese elemento es básico en la determinación del alcance concreto del hábeas data, puesto que condiciona el éxito de la posibilidad de que una persona modifique la información contenida en una base de datos.

17. De otro lado, el propio artículo 15, al regular el habeas data y el derecho a la intimidad,

ampara también, dentro de determinados límites, el derecho de las personas a estructurar bases de datos, pues no sólo prevé precisamente que el hábeas data es un mecanismo para rectificar el contenido de dichas bases, sino que además esa disposición establece literalmente que "en la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución". Esto significa que existe un derecho a recolectar, sistematizar y circular datos, que además se encuentra profundamente ligado a la libertad de toda persona de informar y recibir información veraz e imparcial (CP art. 20). El derecho a sistematizar y circular datos es entonces fundamental, no sólo por su consagración expresa en el artículo 15 superior sino además por su relación inescindible con la libertad de información, que es uno de los derechos más importantes en una democracia, tal y como esta Corte lo ha destacado en numerosas oportunidades, al señalar que es una libertad preferente en nuestro orden constitucional6. Ahora bien, la consagración de un término de caducidad, a partir del cual las entidades financieras no pueden circular determinados datos sobre los eventuales deudores, implica obviamente una restricción al derecho a la circulación de datos, reconocido por la Carta. Y esta restricción, al estar asociada al derecho fundamental a recolectar, tratar y circular datos, requiere una ley estatutaria.

18- Finalmente, y directamente ligado a lo anterior, la consagración de un término de caducidad implica una restricción al derecho a informar y a ser informado, que es un derecho fundamental (CP art. 20). Además, esta limitación opera en el campo financiero, que es una actividad de interés general, como expresamente lo señala el artículo 335 de la Constitución. Ahora bien, la información veraz en materia financiera protege la estabilidad del sector, pues el otorgamiento de créditos es una actividad que implica riesgos, y por ello es legítimo que las entidades financieras busquen conocer el comportamiento pasado de los aspirantes a préstamos7. Esto no significa que la existencia de un término de caducidad sea en si mismo inconstitucional, pues encuentra amplio sustento en el derecho al olvido, o el derecho a la caducidad negativa del dato financiero, que es a su vez una expresión del derecho a la intimidad y del lugar prevalente de la dignidad humana en el ordenamiento constitucional (CP arts 1º, 5 y 15). Y es que las personas requieren una protección frente al poder informático, y uno de los elementos de esa protección es el derecho a que ciertas informaciones negativas deban ser olvidadas y no puedan circular en bases de datos después de un determinado tiempo. Por ello la Corte, desde las sentencias T-414 de 1992, T-486 de 1992 y T-577 de 1992 reconoció el derecho al olvido de los datos negativos, derecho que ha

sido mantenido invariablemente por esta Corporación. Ha dicho esta Corporación desde sus primeras sentencias que las "informaciones negativas acerca de una persona no tienen vocación de perennidad y, en consecuencia después de algún tiempo tales personas son titulares de un verdadero derecho al olvido"8. Por consiguiente, no sólo puede el legislador sino que debe establecer un término de caducidad del dato financiero. Sin embargo, ese término de caducidad debe armonizar la protección de la intimidad, la dignidad y el buen nombre de las personas con la protección del derecho a la información y la estabilidad del sector financiero. Por ello esta Corte ha señalado al respecto:

"Lo anterior hace necesario establecer un equilibrio entre el derecho a la intimidad y el derecho a la información, que permita la libertad y la dignidad de las personas tanto como el derecho a la información veraz e imparcial.

Este equilibrio es tanto más importante cuando se trata de una actividad como la financiera, la cual por concernir al manejo del ahorro de la comunidad, cuyo cuidado depende de la ortodoxia y prudencia con que procedan las entidades del sector, requiere un acervo adecuado de información en materia de evaluación de riesgo. Aquí no huelga recordar que el constituyente calificó a la actividad financiera como de interés público en el artículo 335 de la Carta"9.

Por consiguiente, la consagración misma de un término de caducidad implica que el legislador, por medio de un ejercicio de ponderación, resuelve de determinada manera la tensión entre los derechos a la información, al buen nombre y al habeas data. Igualmente, la consagración de ese término de caducidad es una forma de armonizar el alcance de esos derechos con aspectos medulares de la actividad financiera, que ha sido definida por el constituyente como un bien de interés público de acuerdo al tenor del artículo 335 superior. El legislador, al adoptar esa decisión sobre la caducidad del dato, necesariamente realiza una ponderación entre derechos fundamentales, cuyo resultado deviene inevitablemente, en una regulación de los elementos conceptuales y estructurales mínimos de esos derechos fundamentales, puesto que, como resultado de esa ponderación, es delimitado el contenido constitucionalmente protegido de esos derechos.

19 Conforme a todo lo anterior, la Corte reitera la doctrina establecida en las sentencias C-384 de 2000 y C-729 de 2000, y reafirma que el establecimiento de un término de

caducidad del dato financiero requiere una ley estatutaria. En consecuencia, esta Corporación concluye que la disposición acusada, por no seguir este camino, debe ser declarada inexequible, por contrariar el mandato contenido en el artículo 152 literal a) de la Carta.

Consideraciones finales.

21. Por último, la Corte precisa que al ser retirada del ordenamiento la disposición acusada exclusivamente por razones de competencia (violación de la reserva de ley estatutaria), resulta inocuo que esta Corporación entre a examinar los otros cargos formulados por el demandante o por el interviniente. Esto significa que, al no existir una regulación legislativa sobre el tema, se mantiene la doctrina constitucional desarrollada por esta Corte en anteriores oportunidades, y en especial en las sentencias SU-082 de 1995 y SU-089 de 1995, en virtud de la cual, mientras el legislador estatutario no aborde el tema, y con el fin de proteger el derecho constitucional al olvido, sigue operando un término razonable de caducidad directamente derivado de los principios y valores constitucionales. Dijo entonces al respecto esta Corporación:

"Como se ha visto, el deudor tiene derecho a que la información se actualice, a que ella contenga los hechos nuevos que le beneficien.

Y, por lo mismo, también hacia el pasado debe fijarse un límite razonable, pues no sería lógico ni justo que el buen comportamiento de los últimos años no borrara, por así decirlo, la mala conducta pasada.

¿Qué ocurre en este caso?. Que el deudor, después de pagar sus deudas, con su buen comportamiento por un lapso determinado y razonable ha creado un buen nombre, una buena fama, que en tiempos pasados no tuvo.

Corresponde al legislador, al reglamentar el habeas data, determinar el límite temporal y las demás condiciones de las informaciones. Igualmente corresponderá a esta Corporación, al ejercer el control de constitucionalidad sobre la ley que reglamente este derecho, establecer si el término que se fije es razonable y si las condiciones en que se puede suministrar la información se ajustan a la Constitución.

Es claro, pues, que el término para la caducidad del dato lo debe fijar, razonablemente, el legislador.

Pero, mientras no lo haya fijado, hay que considerar que es razonable el término que evite el abuso del poder informático y preserve las sanas prácticas crediticias, defendiendo así el interés general.

En este orden de ideas, sería irrazonable la conservación, el uso y la divulgación informática del dato, si no se tuviera en cuenta la ocurrencia de todos los siguientes hechos:

a) Un pago voluntario de la obligación;

b) Transcurso de un término de dos (2) años, que se considera razonable, término contado a partir del pago voluntario. El término de dos (2) años se explica porque el deudor, al fin y al cabo, pagó voluntariamente, y se le reconoce su cumplimiento, aunque haya sido tardío. Expresamente se exceptúa el caso en que la mora haya sido inferior a un (1) año, caso en el cual, el término de caducidad será igual al doble de la misma mora; y,

c) Que durante el término indicado en el literal anterior, no se hayan reportado nuevos incumplimientos del mismo deudor, en relación con otras obligaciones.

Si el pago se ha producido en un proceso ejecutivo, es razonable que el dato, a pesar de ser público, tenga un término de caducidad, que podría ser el de cinco (5) años, que es el mismo fijado para la prescripción de la pena, cuando se trata de delitos que no tienen señalada pena privativa de la libertad, en el Código Penal. Pues, si las penas públicas tienen todas un límite personal, y aun el quebrado, en el derecho privado, puede ser objeto de rehabilitación, no se vé por qué no vaya a tener límite temporal el dato financiero negativo. Ahora, como quiera que no se puede perder de vista la finalidad legítima a la que sirven los bancos de datos financieros, es importante precisar que el límite temporal mencionado no puede aplicarse razonablemente si dentro del mismo término ingresan otros datos de incumplimiento y mora de las obligaciones del mismo deudor o si está en curso un proceso judicial enderezado a su cobro.

Esta última condición se explica fácilmente pues el simple pago de la obligación no puede implicar la caducidad del dato financiero, por estas razones: la primera, la finalidad legítima

del banco de datos que es la de informar verazmente sobre el perfil de riesgo de los usuarios del sistema financiero; la segunda, la ausencia de nuevos datos negativos durante dicho término, que permite presumir una rehabilitación comercial del deudor moroso. Es claro que si durante los cinco (5) años mencionados se presentan nuevos incumplimientos de otras obligaciones, se pierde la justificación para excluir el dato negativo. ¿Por qué? Sencillamente porque en este caso no se ha reconstruido el buen nombre comercial.

Sin embargo, cuando el pago se ha producido una vez presentada la demanda, con la sola notificación del mandamiento de pago, el término de caducidad será solamente de dos (2) años, es decir, se seguirá la regla general del pago voluntario.

Igualmente debe advertirse que si el demandado en proceso ejecutivo invoca excepciones, y éstas prosperan, y la obligación se extingue porque así lo decide la sentencia, el dato que posea el banco de datos al respecto, debe desaparecer. Naturalmente se exceptúa el caso en que la excepción que prospere sea la de prescripción, pues si la obligación se ha extinguido por prescripción, no ha habido pago, y, además, el dato es público.

Hay que aclarar que el dato en este caso es público, porque la prescripción debe ser declarada por sentencia o providencia judicial que tenga la fuerza de ésta."

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 19 de la ley 716 de 2001 "por medio de la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y se dictan en materia tributaria otras disposiciones"

Notifíquese, cópiese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-687/02

HABEAS DATA-No regulación de núcleo esencial (Salvamento de voto)

HABEAS DATA-Medida adoptada para acceso al crédito que no tiene carácter estatutario

(Salvamento de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corporación, los suscritos magistrados salvamos nuestro voto en relación con la declaración de inexequibilidad del artículo 19 de la Ley 716 de 2001, por las razones que se indican a continuación:

1ª. El artículo 19 de la citada Ley 716 de 2001 estableció un término de "caducidad inmediata de la información negativa histórica, sin importar el monto de la obligación e independientemente de si el pago se produce judicial o extrajudicialmente" para aquellas personas que dentro del año siguiente a la vigencia de esa ley se pusieren al día en obligaciones por las cuales "hubieren sido reportadas a los bancos de datos", norma esta de cuyo cumplimiento se asignó al Defensor del Pueblo la especial función de vigilancia para velar por el mismo.

2ª. En la sentencia de la cual discrepamos, el argumento central para declarar la inexequibilidad de la disposición legal aludida, consiste en que por tratarse de una norma que se refiere al "habeas data" su trámite debería haberse realizado con sujeción a lo previsto por el artículo 153 de la Constitución, por tratarse de un asunto cuyo trámite requiere la expedición de una ley estatutaria conforme al artículo 152 de la Carta.

3ª. Es claro para los suscritos magistrados que la regulación respecto de los "derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección", por expreso mandato del artículo 152 literal a) de la Constitución sólo puede realizarse por el Congreso de la República y mediante ley estatutaria.

4ª. De esta suerte, cuando se trate de expedir una normatividad que pretenda la regulación del derecho que según el artículo 15 de la Carta "todas las personas tienen" "a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre", así como al de "conocer , actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas", en cuanto se trata de protección a derechos fundamentales, debería ser objeto de ley estatutaria, en cuanto se refiera al denominado "núcleo esencial" del derecho en cuestión.

5ª. En este caso no es aplicable, a nuestro juicio lo dispuesto en el artículo 152 literal a) de la Constitución Política, por cuanto el propósito y el contenido mismo del artículo 19 de la Ley

716 de 2001 no fue en manera alguna el de regular ni el derecho a la intimidad de las personas, ni tampoco el derecho a que ellas conozcan, actualicen o rectifiquen la información existente en bancos de datos de entidades públicas o privadas.

En efecto, de la simple lectura de la norma mencionada surge, con meridiana claridad, que lo que el legislador ordinario dispuso fue "la caducidad inmediata de la información negativa histórica" con respecto a aquellas personas que, atrasadas en el pago de una obligación la hubieren cancelado o la cancelaren dentro del año siguiente a la vigencia de la Ley 716 de 2001. Y, conforme a los antecedentes legislativos de dicha Ley esa decisión del legislador se adoptó por él ante la necesidad apremiante de reactivar las posibilidades de adquirir crédito en las instituciones financieras por personas que en razón de la crisis económica que ha venido soportando el país no pudieron cumplir en tiempo con sus obligaciones. Así, en efecto aparece de los antecedentes mismos de la Ley 716 de 2001, pues en la Sesión Plenaria del Senado de la República de 14 de diciembre de 2001, en la cual se consideró el proyecto de Ley No. 85 de 2000 –Cámara 147 de 2001- "que culminó con la expedición de la Ley 716 de 2001", el Senador Víctor Renán Barco manifestó que por la iniciativa de los Ministros de Agricultura y Hacienda se propuso adicionar ese proyecto de ley con un artículo para regular la caducidad de la información negativa en los bancos de datos para quienes se pusieran al día con obligaciones atrasadas, para reactivar el crédito y la economía, especialmente en el sector agrario.

Desde luego, el artículo 19 de la Ley 716 de 2001, así aprobado, disgustó a los sectores interesados en que esa información se mantuviere en los bancos de datos, e incluso en declaraciones públicas de entidades como la Asociación Bancaria de Colombia y empresas de bancos de datos que suministran información a las entidades financieras en relación con sus clientes potenciales, se llegó a considerar esa norma como un instrumento que podría agravar el riesgo de las entidades financieras en la concesión de crédito a algunas personas.

No obstante, esa supuesta y no demostrada inconveniencia de la norma contenida en el artículo 19 de la Ley 716 de 2001, no la hace inconstitucional. Al contrario, lo que salta a la vista es que tanto el propósito del legislador al expedirla como el contenido normativo de esta disposición, señalan que no se exigía para su expedición el trámite que para las leyes estatutarias establece el artículo 153 de la Constitución, pues no se trata de regulación para

proteger el derecho a la intimidad personal y familiar o a conocer, actualizar o rectificar informaciones de las personas almacenadas en bancos de datos. Es ese simplemente de un instrumento legislativo para permitir a quienes lo requieren, que puedan acceder al crédito sin que para dificultarlo se suministren informaciones negativas con respecto a la no cancelación oportuna de obligaciones, siempre y cuando las cancelen dentro del año siguiente a la expedición de la ley.

Es evidente que en este caso la Corte, a pretexto de que la norma acusada regulaba el derecho fundamental garantizado por el artículo 15 de la Constitución, lo que en realidad hizo al declarar como inexequible el artículo 19 de la Ley 716 de 2001, fue excluir del ordenamiento jurídico una norma legal que a los interesados les parecía inconveniente, pese a que el Congreso de la República consideró justamente lo contrario en beneficio de la reactivación de la economía, que es de interés general.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA JAIME ARAUJO RENTERIA

1 Sentencia C-384 de 2000, MP Vladimiro Naranjo Mesa, Fundamento 26.

2 Entre otras, pueden consultarse las siguientes sentencias: C-567 de 1997, C – 384 de 2000, C – 670 de 2001

3 Sentencia C – 384 de 2000

4 Sentencia C-729 de 2000, MP Vladimiro Naranjo Mesa, fundamento 3.

5 Véase, entre otras, las sentencias C – 384 de 2000 y C – 729 de 2000

6 Ver, entre otras, las sentencias C-010 de 2000, fundamento 3, y T-066 de 1998.

7 Al respecto, ver sentencia SU-082 de 1995, Consideración Séptima

8 Sentencia T-414 de 1992, MP Ciro Angarita Barón, Consideración D-5.

9 Sentencia T-486 de 1992, MP Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido, ver sentencias SU-082 de 1995 y SU-089 de 1995.