Sentencia C-729/00

COSA JUZGADA

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA SOBRE HABEAS DATA/LEY ESTATUTARIA-Criterio para su determinación respecto de derechos fundamentales

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.

HABEAS DATA-Facultad de actualizar información personal

Referencia: expediente D-2713

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 110 y 114 de la Ley 510 de 1999.

Actor: Hernán Antonio Barrero Bravo

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil (2000)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Hernán Antonio Barrero Bravo, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad de los artículos 110 y 114 de la Ley 510 de 1999.

Mediante auto del seis (6) de diciembre de 1999, el suscrito magistrado sustanciador admitió la demanda en contra de los artículos 110 y 114 de la Ley 510 de 1999, por tratarse de normas legales, cuyo control le corresponde a la Corte Constitucional, según lo establecido por el artículo 241 de la Constitución Política.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de las normas demandadas es el siguiente:

"Ley 510 de 1999

"Artículo 110. Las entidades financieras velarán porque las personas encargadas de la conservación, el uso y la divulgación informática de la información de los usuarios del sistema financiero, se mantenga permanentemente actualizada, siguiendo para el efecto, en el reporte histórico de la misma, las siguientes reglas:

"a) Todo usuario cuyo monto adeudado al sistema financiero no supere cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que realice voluntariamente el pago del saldo de su deuda en mora dentro de los seis (6) meses contados a partir del primer día en que incurrió en el retardo, tendrá derecho a solicitar a la respectiva entidad financiera el inmediato reporte a las centrales de información de la recalificación de su deuda en la categoría correspondiente a los créditos adecuadamente atendidos;

"b) Si el usuario de que trata el literal anterior reincide en la mora de sus obligaciones dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de recalificación, no podrá efectuar nuevamente la solicitud de que trata el literal anterior y deberá estar calificado en la categoría respectiva, durante un término no inferior al doble del plazo en mora cuando ésta no supere un (1) año o por un término de dos (2) años cuando la misma supere el mencionado plazo;

"c) Si el usuario presenta una deuda con monto superior a los cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes o si su deuda es inferior a dicho monto pero paga después de los seis (6) meses previstos en el literal a) del presente artículo, se sujetará a los términos previstos en el literal b) para efectos de la permanencia de su calificación en el reporte;

“d) Cuando el usuario incurra en mora de su obligación, cualquiera que sea su monto y se inicia proceso judicial para la recuperación de la misma, la respectiva entidad financiera podrá mantener el último reporte efectuado a las centrales de información por un término máximo no superior de cinco (5) años contados desde la fecha de la sentencia que condene al deudor. No obstante, si el deudor paga el monto adeudado con la notificación de mandamiento de pago en proceso ejecutivo, el término del reporte será de dos (2) años contados desde la fecha del pago;

“e) En el evento en que el usuario demandado no resulte condenado en el proceso judicial iniciado por la entidad financiera, el reporte efectuado debe eliminarse con la sentencia de primera instancia debidamente notificada, por solicitud del usuario demandado. Esta regla no se aplicará si el fundamento de la sentencia es la prescripción de la obligación, caso en el cual, sin perjuicio de la exoneración del pago de la deuda, el reporte de esta circunstancia deberá realizarse por la entidad financiera correspondiente por dos (2) años contados desde la sentencia.

“Parágrafo. El límite adeudado previsto en el literal a) del presente artículo, será de doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para el caso de las pequeñas y medianas empresas definidas como tales por la Ley 78 de 1988.”

“(…)

“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.”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 15, 152 y 153 de la Constitución Política de Colombia.

2. Fundamentos de la demanda

Aduce el actor en su demanda que, toda vez que los artículos acusados de la Ley 510 de 1999 versan sobre algunos procedimientos que deben seguir las entidades financieras en el manejo de la información personal de los usuarios del sistema financiero, el objeto de tales normas está relacionado directamente con el derecho fundamental al habeas data, estipulado en el artículo 15 de la Constitución Política.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Sostiene el señor procurador general de la Nación en su concepto que, tal y como lo dijo en oportunidades anteriores, al dar a conocer su criterio respecto de la constitucionalidad de los artículos sub judice, la falta de conexidad entre el artículo 114 demandado con el título de la ley que lo incorpora es evidente; hecho éste que vulnera el artículo 169 de la Carta Fundamental.

Del mismo modo, el concepto fiscal apoya los cargos formulados en la demanda del actor y, refiriéndose de nuevo a sus anteriores conceptos, indica que el artículo 152 constitucional es

claro al establecer la naturaleza de las leyes estatutarias -las cuales tienen un trámite legislativo especial -, y que, por la naturaleza de los artículos demandados, su regulación corresponde hacerla a través de este tipo de leyes. Al habérsele dado un trámite diferente a las normas demandadas, solicita que se declare su inconstitucionalidad.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241, numerales 4 y 5 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para resolver la demanda presentada contra las normas en comento, por hacer parte de un ordenamiento de carácter legal.

2. Cosa Juzgada respecto del artículo 114 de la Ley 510 de 1999

Durante el trámite del presente proceso, después de admitida la presente demanda, esta Corporación se pronunció sobre el artículo 114 demandado, mediante Sentencia C-384 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), declarándolo inexequible. En aquella oportunidad, la Corte resolvió:

"Quinto: Declarar INEXEQUIBLES las expresiones, "el monto de los mismos que se capitalizarían", contenida en el artículo 80 y "de una menor capitalización de intereses o" contenida en el artículo 81, así como el artículo 114 de la Ley 510 de 1999."

Por lo tanto, al haber sido objeto de pronunciamiento previo y habiendo quedado por fuera del ordenamiento jurídico, en esta oportunidad la Corte se abstendrá de emitir pronunciamiento de fondo respecto de dicha norma y ordenará estarse a lo resuelto en la Sentencia anterior.

3. Reiteración de jurisprudencia sobre la reserva de ley estatutaria para regular el derecho de habeas data

Como se dijo en el numeral anterior de las consideraciones de la presente Sentencia, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del artículo 114 demandado en la Sentencia 384 de 2000. En aquella oportunidad, las consideraciones de esta Corporación para declarar la inconstitucionalidad de dicho artículo fueron exactamente iguales a los cargos que se

imputan actualmente, tanto al artículo 114 ya analizado por la Corte, como al artículo 110. En efecto, en aquella oportunidad el fundamento de la declaratoria fue la violación de la reserva de ley estatutaria para la regulación del derecho de habeas data. Por tal motivo, considerando la evidente similitud de materia entre las dos normas y la identidad entre los cargos de inconstitucionalidad formulados en la presente demanda y los fundamentos de la declaratoria de inconstitucionalidad antes mencionada, se transcribirá el aparte respectivo de las consideraciones de dicha Sentencia. En aquella oportunidad, la Corte dijo:

"7.4.1 El derecho fundamental de habeas data y la reserva de ley estatutaria.

"27. Dispone el artículo 152 de la Constitución Política, que mediante las leyes estatutarias el Congreso de la República regulará, entre otros temas, el correspondiente a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los procedimientos y recursos para su protección. Con dichas leyes, el constituyente pretendió 'dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas, por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad... La propia Carta ha diferenciado esta clase de leyes no solamente por los especiales asuntos de los cuales se ocupan y por su jerarquía, sino por el trámite agravado que su aprobación, modificación o derogación demandan: mayoría absoluta de los miembros del Congreso, expedición dentro de una misma legislatura y revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto, antes de su sanción por el Presidente de la República (artículos 153 y 241 – 8 de la Constitución Política).'1

1. "Ahora bien, el que la norma superior indique que los derechos fundamentales, y entre ellos el de habeas data deban ser "regulados" mediante la expedición de una ley estatutaria, no tiene el alcance de significar que toda disposición referente a tal categoría de derechos tenga que revestirse de esta particular forma legal. En efecto, al respecto la jurisprudencia ha decantado una posición en el siguiente sentido:

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

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

(…)

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

'Regular, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa "ajustar, reglar o poner en orden una cosa"; "ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines"; "determinar las reglas o normas a que debe ajustarse una persona o cosa".'2 (Resaltado por fuera del texto original)

"28. El derecho de habeas data, definido por el artículo 15 de la Carta, consiste en la facultad que tiene cada persona para "conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas." La ubicación de la precitada norma en el Capítulo Primero del Libro Segundo de la Carta, correspondiente a los "derechos fundamentales", no deja duda acerca de la categoría de tal reconocida al derecho en referencia. Respecto de su protección, el constituyente indicó adicionalmente que '(e)n la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución'.

"Es claro, por lo tanto, que el contenido normativo del artículo 114 superior se refiere a la regulación de un derecho fundamental. Ahora bien, en lo relativo a si este contenido regula un aspecto inherente al ejercicio del derecho fundamental de habeas data que signifique, en los términos de la jurisprudencia constitucional, la consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de tal derecho, la Corte aprecia que sí lo hace.

"En efecto, la norma bajo examen se refiere al suministro de datos financieros de personas naturales, indicando qué clase de datos podrán ser suministrados y tratados automatizadamente y en qué condiciones podrán ser recogidos y transmitidos. Así mismo, señala también las condiciones bajo las cuales el titular de los datos podrá tener acceso a la

información que le concierne, pues al respecto indica que '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'. Por otro lado, la disposición permite a la Superintendencia Bancaria fijar límites o pautas respecto de los datos que se pueden registrar y ceder, y, finalmente, consagra 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.

"29. 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". Sobre la manera en la cual pueden conocerse tales informaciones, contiene normas expresas arriba mencionadas (formular una solicitud y pagar una tarifa), y sobre la posibilidad de actualizar y rectificar dichos datos, resulta claro que la norma establece restricciones, pues al indicar que sólo se podrán registrar 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 de sus titulares, pone en manos de esa entidad la fijación de límites a ese derecho, además de dejar por fuera del derecho de actualización y rectificación otras informaciones distintas a las relativas a la solvencia de la persona concernida (disponibilidad de recursos económicos), como por ejemplo la referente a su comportamiento crediticio (puntualidad en el pago), etc., que también son importantes para la valoración y calificación de los posibles clientes del sistema financiero.

"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."3 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, como bien lo indican el demandante, varios de los intervinientes y la vista fiscal. En efecto, ya esta Corporación había dicho al respecto 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.’4 (Negrillas por fuera del original).

“Y en otra ocasión también la Corte se expresó en este sentido, en relación con la regulación del derecho a la información:

‘Al fijar el exacto alcance del artículo 152 de la Constitución, no puede perderse de vista que el establecimiento de reglas mediante las cuales se ajuste u ordene el ejercicio mismo de los derechos fundamentales implica, de suyo, una regulación, que, por serlo, está reservada al nivel y los requerimientos de la especial forma legislativa en referencia. Del expreso mandato constitucional se deriva, en consecuencia, que el Congreso viola la Constitución cuando, pese al contenido regulador de derechos fundamentales que caracterice a una determinada norma, la somete a la aprobación indicada para la legislación ordinaria. En el caso de las disposiciones que en esta oportunidad han sido acusadas ante la Corte, se observa sin dificultad que, considerado su objeto específico, fueron dictadas bajo el designio indudable de regular, por la vía de la restricción, el derecho a la información, plasmado en el artículo 20 de la Carta.’5

“30. En virtud de lo anterior, la Corte encuentra que respecto del trámite legislativo ordinario que el Congreso le impartió al artículo 114 de la Ley 510 de 1999, se incurrió en un claro vicio de forma, pues su contenido dispositivo debía haber sido adoptado mediante ley estatutaria. En virtud de lo anterior, sin anticiparse a llevar a cabo ningún examen sobre dicho contenido material, ni sobre los cargos de fondo aducidos al respecto, declarará la

inexequibilidad de la disposición mencionada.”

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. Análisis de la norma demanda

Ahora bien, es necesario verificar entonces si la norma objeto de la presente Sentencia está regulando el derecho de habeas data. En primera medida, es necesario recordar que el tenor literal del encabezado del artículo reza:

“Artículo 110. Las entidades financieras velarán porque las personas encargadas de la conservación, el uso y la divulgación informática de la información de los usuarios del sistema financiero, se mantenga permanentemente actualizada, siguiendo para el efecto, en el reporte histórico de la misma, las siguientes reglas:” (resaltado fuera de texto)

Como se ve, la misma norma alude explícitamente a la palabra reglas, para identificar las disposiciones de los literales siguientes. En efecto analizando cada uno de ellos, se ve que en efecto se están regulando diversas situaciones de hecho, asignándole a cada una un cierto término de caducidad y, en tal medida, determinando los alcances de los derechos de las personas que se encuentren en cada hipótesis.

El literal a) regula la situación de aquellas personas que cumplan con dos condiciones: 1. que su deuda no supere los 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes y; 2. que paguen el saldo de su deuda dentro de los seis meses siguientes al primero en que incurrieron en

retardo, otorgándoles el derecho a la recalificación inmediata de su deuda (rectificación del dato).

En el literal b) se están determinando los alcances del derecho de quienes, encontrándose en la situación anterior, reincidan en la mora, negándoles el derecho de solicitar la recalificación inmediata y, además, estableciendo el término de caducidad de sus respectivos datos, dependiendo del tiempo que lleven en mora.

A su vez, el literal c) atribuye los efectos previstos en el literal anterior a quienes se encuentren en una de las siguientes situaciones: 1. tener una deuda superior a los 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes o; 2. tener una deuda inferior al monto anterior, pero que no haya sido cancelada antes de los seis primeros meses.

Así mismo, el literal d) regula la situación de aquellas personas a quienes se les inició un proceso judicial para la recuperación de la deuda, estableciendo para ello, un término de caducidad del dato de 5 años, exceptuando de esta situación a quienes paguen las sumas adeudadas con la notificación del mandamiento ejecutivo, para quienes se fija un término de 2 años a partir de que se efectuó el pago.

El literal e) prevé la situación de quienes, a pesar de habérseles iniciado un proceso judicial, no sean condenados dentro del juicio, estableciendo que tienen derecho a la recalificación inmediata, siempre y cuando la soliciten, salvo que su absolución sea consecuencia de la prescripción de la obligación, en cuyo caso se los mantendrá en la base de datos por dos años a partir de la fecha en que se profirió la respectiva sentencia.

Finalmente, el parágrafo del artículo establece una condición más favorable para las pequeñas y medianas industrias, aplicándoles los derechos consagrados en el literal a), en los casos en que su deuda sea inferior a los 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes, en lugar de 100, como en los demás casos.

De lo anterior se puede concluir que la norma demandada está determinando los alcances del derecho de habeas data, en particular, respecto de la facultad de actualizar la información personal que se encuentre dentro de las bases de datos de las entidades

financieras. Por ello, se declarará la inexequibilidad de la norma acusada.

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

R E S U E LV E

Primero: Declarar INEXEQUIBLE el artículo 110 de la Ley 510 de 1999.

Segundo: Respecto del artículo 114 de la Ley 510 de 1999, ESTARSE a lo resuelto por la Sentencia C-384 de 2000.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

Alejandro Martínez Caballero

Presidente

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

Eduardo Cifuentes Muñoz

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

1 Sentencia C-425 de 1994, M.P José Gregorio Hernández Galindo.

2 Ibídem

3 Sentencia C-567 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

4 Ibídem

5 Sentencia C-425 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo