

Sentencia C-877/05

LEY ESTATUTARIA-Materias que regula

LEY ESTATUTARIA-Características del trámite legislativo

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Regulación de derechos fundamentales

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Procedente siempre que se afecte el núcleo esencial de los derechos fundamentales

DERECHO AL HABEAS DATA-Concepto

DERECHO AL HABEAS DATA-Núcleo esencial

DERECHO A LA INTIMIDAD Y DERECHO A LA INFORMACION-Resolución de conflictos

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Alcance en habeas data/RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Aplicación en regulación sobre circulación de datos privados/RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-No aplicación en regulación de datos públicos

Las entidades públicas pueden exigir, almacenar y difundir informaciones que reposan en sus archivos, para lo cual pueden crear bases de datos que faciliten dicho procedimiento, pero a su vez las personas tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar los datos allí consignados. Con todo, es indispensable tener en cuenta la índole de esa información para determinar si una regulación en tal sentido demandaría la intervención del legislador estatutario. Habrá de considerarse si tales datos personales son privados y en esa medida se compromete la intimidad de las personas o si, por el contrario, son públicos y por ello no se encuentran sustraídos del conocimiento general. En el primer caso la puesta en circulación de esa clase de datos podría involucrar la afectación del derecho a la intimidad de las personas y por contera sería necesario que tal regulación estuviera contenida en una ley estatutaria, justamente por tocar el núcleo esencial del derecho fundamental de habeas data. Pero, en el segundo caso tal exigencia no resultaría aplicable por cuanto son datos que por ingresar en la órbita de lo público no afectan en nada dicho núcleo esencial.

BOLETIN DE RESPONSABLES FISCALES-Finalidad

## BOLETIN DE RESPONSABLES FISCALES-No violación del derecho al habeas data/BOLETIN DE RESPONSABLES FISCALES-No introducción de término de caducidad del dato

No existe violación del núcleo esencial del derecho al habeas data por cuanto el boletín de responsables fiscales es simplemente el resultado de una información cierta, veraz y pública que se acopia y almacena en entidades públicas para preservar la integridad del patrimonio público y para evitar que personas declaradas fiscalmente responsables continúen causando detrimento al erario. Así las cosas, esa información que se publica no involucra la intimidad de las personas, y la esfera privada del individuo queda a salvo de la intromisión del Estado. En efecto, la publicación del referido boletín y las posibles consecuencias de que de ella se deriven no afecta el derecho a la intimidad ni los derechos a conocer, actualizar y rectificar dicha información por cuanto -se repite- se trata de datos públicos que son consecuencia de decisiones ejecutoriadas que competen a la Contraloría General. Ahora bien, no puede argüirse válidamente que se esté introduciendo un término de caducidad del dato, pues la norma sólo se refiere a una periodicidad del boletín, más no a la caducidad del dato, y la periodicidad no implica necesariamente la caducidad del dato. De otra parte, tampoco contiene la norma disposición alguna sobre actualización o rectificación del dato, por lo que no puede afirmarse que incida en el núcleo esencial del derecho.

## BOLETIN DE DEUDORES MOROSOS DEL ESTADO-Finalidad

### BOLETIN DE DEUDORES MOROSOS DEL ESTADO-No violación del derecho al habeas data/BOLETIN DE DEUDORES MOROSOS DEL ESTADO-No exigencia de reserva de ley estatutaria

Los datos que se relacionan en el boletín de deudores morosos del Estado son obligaciones respaldadas en un título donde consta una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Para la Corte esa disposición no vulnera el núcleo esencial del derecho al habeas data en cuanto no regula el derecho a conocer, actualizar y rectificar la información, y menos se ocupa de la caducidad de los datos, pues el simple acopio y almacenamiento en un boletín, por parte de entidades estatales, de información que reposa en entidades también del Estado, no compromete por sí mismo dicho derecho. En efecto, los datos allí incluidos corresponden a obligaciones respaldadas en un título donde consta una obligación clara, expresa y actualmente exigible que reposan en entidades públicas, y de esa manera se

convierte en un mecanismo de autotutela de la administración que colabora en la forma que ha de llevarse la contabilidad pública. Pues, ha de recordarse que una de las funciones de la Contaduría es centralizar y consolidar la contabilidad pública y la información financiera, económica y social del Estado. Tales datos por estar respaldados en obligaciones ciertas a favor del Estado que no han sido canceladas, trascienden el ámbito privado y se convierten en públicos. Si bien el legislador ordinario consagra un importe equivalente al 3% del salario mínimo legal mensual vigente, éste no se impone como condición para acceder a la información, al dato, al boletín, sino para efectos de obtener la expedición de un certificado que ha de ser presentado al momento de celebrar contratos con el Estado o de tomar posesión de un cargo. Tampoco consagra término de caducidad alguno y no incide en manera alguna en el núcleo esencial del derecho al habeas data. Por consiguiente, no exige reserva de ley estatutaria.

Referencia: expediente D-5655

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 60 de la Ley 610 de 2000 y contra el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 901 de 2004

Actores: Álvaro Restrepo Valencia y Ernesto Espinosa Jiménez

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de agosto de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Álvaro Restrepo

Valencia y Ernesto Espinosa Jiménez demandaron el artículo 60 de la Ley 610 de 2000 y el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 901 de 2004.

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

## II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de las disposiciones objeto de proceso, de acuerdo con su publicación en los Diarios Oficiales n.º 44.133 del 18 de agosto de 2000 y 45.622 del 27 de julio de 2004, respectivamente:

“LEY 610 DE 2000

(agosto 15)

por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 60. Boletín de responsables fiscales. La Contraloría General de la República publicará con periodicidad trimestral un boletín que contendrá los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él.

Para efecto de lo anterior, las contralorías territoriales deberán informar a la Contraloría General de la República, en la forma y términos que esta establezca, la relación de las personas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal, así como de las que hubieren acreditado el pago correspondiente, de los fallos que hubieren sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de las revocaciones directas que hayan proferido, para incluir o retirar sus nombres del boletín, según el caso. El incumplimiento de

esta obligación será causal de mala conducta.

Los representantes legales, así como los nominadores y demás funcionarios competentes, deberán abstenerse de nombrar, de dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables, so pena de incurrir en causal de mala conducta, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 190 de 1995. para cumplir con esta obligación, en el evento de no contar con esta publicación, los servidores públicos consultarán a la Contraloría General de la República sobre la inclusión de los futuros funcionarios o contratistas en el boletín”.

“LEY 901 DE 2004

(julio 26)

por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 716 de 2001, prorrogada y modificada por la Ley 863 de 2003 y se modifican algunas de sus disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 2°. Modifíquese y adicionese el artículo 4° de la Ley 716 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 4°. Depuración de saldos contables. Las entidades públicas llevarán a cabo las gestiones necesarias que permitan depurar los valores contables que resulten de la actuación anterior, cuando corresponda a alguna de las siguientes condiciones:

- b) Derechos u obligaciones que no obstante su existencia no es posible realizarlos mediante la jurisdicción coactiva;
- c) Derechos u obligaciones respecto de los cuales no es posible ejercer su cobro o pago, por cuanto opera alguna causal relacionada con su extinción, según sea el caso;
- d) Derechos u obligaciones que carecen de documentos soporte idóneos a través de los

cuales se puedan adelantar los procedimientos pertinentes para obtener su cobro o pago;

e) Cuando no haya sido legalmente posible imputarle a alguna persona el valor por la pérdida de los bienes o derechos;

f) Cuando evaluada y establecida la relación costo beneficio resulte más oneroso adelantar el proceso de que se trate;

g) Los inmuebles que carecen de título de propiedad idóneo y respecto de los cuales sea necesario llevar a cabo el proceso de titulación para incorporar o eliminar de la información contable, según corresponda.

Parágrafo 1°. Para efectos del cumplimiento de lo dispuesto en esta ley, las entidades podrán contratar la realización del proceso de depuración contable con contadores públicos, firmas de contadores o en universidades que tengan facultad de contaduría pública debidamente reconocida por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 2°. Los derechos y obligaciones de que trata el presente artículo, y cuya cuantía sea igual o inferior a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sólo requerirán prueba sumaria para que sean depurados de los registros contables de las entidades públicas.

Parágrafo 3°. Las entidades estatales para relacionar las acreencias a su favor pendientes de pago deberán permanentemente en forma semestral, elaborar un boletín de deudores morosos, cuando el valor de las acreencias supere un plazo de seis (6) meses y una cuantía mayor a cinco (5) salarios mínimos legales vigentes. Este boletín deberá contener la identificación plena del deudor moroso, bien sea persona natural o jurídica, la identificación y monto del acto generador de la obligación, su fecha de vencimiento y el término de extinción de la misma.

Las personas que aparezcan relacionadas en este boletín no podrán celebrar contratos con el Estado, ni tomar posesión de cargos públicos, hasta tanto demuestren la cancelación de la totalidad de las obligaciones contraídas o acrediten la vigencia de un acuerdo de pago.

El boletín será remitido al Contador General de la Nación durante los primeros diez (10) días calendario de los meses de Junio y Diciembre de cada anualidad fiscal. La Contaduría General

de la Nación consolidará y posteriormente publicará en su página Web el boletín de deudores morosos del Estado, los días 30 de julio y 30 de enero del año correspondiente.

La Contaduría General de la Nación expedirá los certificados de que trata el presente párrafo a cualquier persona natural o jurídica que lo requiera. Para la expedición del certificado el interesado deberá pagar un derecho igual al tres por ciento (3%) del salario mínimo legal mensual vigente. Para efectos de celebrar contratos con el Estado o para tomar posesión del cargo será suficiente el pago de derechos del certificado e indicar bajo la gravedad del juramento, no encontrarse en situación de deudor moroso con el erario o haber suscrito acuerdos de pago vigentes.

La Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal verificarán el cumplimiento por parte de las entidades estatales de la presente obligación”.

En la sesión del 25 de enero del año en curso la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió acumular los expedientes D-5654 y D-5655 para que fueran decididos en una misma sentencia.

Mediante Auto del 8 de febrero de 2005 el Magistrado Sustanciador admitió la demanda de la referencia (D-5655) pero sólo respecto de los cargos formulados por violación de los artículos 152 y 153 de la Carta Política, e inadmitió la misma por los demás cargos propuestos, así como la demanda radicada con el número D-5654 presentada por el ciudadano Luis Carlos Manjarrés Ariza, y otorgó tres días a los actores para que las corrigieran.

Teniendo en cuenta que el término de ejecutoria del referido proveído venció en silencio, el Magistrado procedió a rechazar, mediante Auto del 17 de febrero de 2005, las demandas dentro de los expedientes D-5654 y D-5655, pero esta última sólo en cuanto se refería a los cargos por violación de los artículos 13, 15 y 25 C.P.

Así las cosas, tanto el relato de la demanda de la referencia, como las consideraciones de la Corte se circunscribirán sólo a los cargos planteados dentro de la demanda D-5655 por violación de los artículos 152 y 153 C.P.

#### IV. LA DEMANDA

A juicio de los demandantes las disposiciones acusadas regulan la información relativa al

cumplimiento o mora de las obligaciones con el Estado, razón por la cual infringen los artículos 152 y 153 de la Carta Política.

Afirman que dichas normas al señalar plazos para la remisión del dato, fijar las condiciones para efectuar el reporte del dato negativo y autorizar para ello a la Contaduría General de la Nación (artículo 2 de la Ley 901 de 2004) y a la Contraloría General de la República (artículo 60 de la Ley 610 de 2000), no hacen cosa distinta que regular el derecho de habeas data.

En consecuencia, manifiestan que al afectar directamente el núcleo esencial del derecho fundamental al habeas de data, tales disposiciones debieron ser tramitadas como leyes estatutarias, y, como ello no ocurrió, devienen en inconstitucionales.

## V. INTERVENCIONES

1. Juan Carlos Moncada Zapata, actuando en su calidad de apoderado de la Contaduría General de la Nación, presenta escrito tendente a justificar la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Manifiesta que en desarrollo de la función encomendada a la Contaduría General de la Nación de centralizar y consolidar la contabilidad pública y la información financiera, económica y social del Estado, el boletín de deudores morosos del Estado, BDME, se constituye en una herramienta de gestión pública que permite el saneamiento contable de la cartera estatal, la depuración de los sistemas de información y la identificación de las deudas.

Expresa que las bases de datos son una herramienta necesaria para el desarrollo de las sociedades y para que el Estado cumpla con sus cometidos públicos. Sobre las bases de datos, recuerda varias sentencias proferidas por esta Corporación, así como algunos ejemplos de su existencia en el país, para concluir que aquellas no suponen una ley estatutaria previa. Asegura que el artículo 152 de la Carta no prohíbe la participación del legislador en la regulación de derechos fundamentales pues tan sólo establece “algunas situaciones de excepción que le obligan a ejercer una actuación reguladora de los derechos por fuera de la reglamentación integral, de restricción o limitación del ejercicio de los derechos”.

Aduce que el BDME es una base de datos similar a otros archivos informativos que, a



diferencia de ellos, se estructura estableciendo una rigurosa regulación protectora del titular del dato.

Manifiesta que conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional el habeas data tiene una doble dimensión: el poder de incidencia en la información y el conjunto de principios que regulan la actividad de tratamiento de la información. Luego de enumerar y recordar el contenido de los principios que rigen el habeas data, el interviniente asegura que los artículos acusados desarrollan tales principios, excepto el de incorporación, toda vez que como el BDME no tiene por finalidad servir de criterio de evaluación financiera de los deudores, no requiere cumplir tal exigencia.

2. Juan Camilo Bejarano Bejarano, obrando en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, manifiesta que según ha sostenido la jurisprudencia no basta con que una norma afecte derechos fundamentales para que deba ser tramitada como ley estatutaria, porque de llegar a tal extremo todo el ordenamiento jurídico requeriría dicho trámite por regular de alguna manera tales derechos. Aduce que sólo procede acudir a normas estatutarias cuando se afecte el núcleo esencial del derecho reglado, que en el caso del habeas data está compuesto por la autodeterminación informática (desde el punto de vista activo) y la libertad (desde el punto de vista pasivo).

Expresa que las disposiciones objeto de demanda son constitucionales puesto que no afectan directamente el núcleo esencial del derecho al habeas data, solamente lo permean tangencialmente.

3. En representación de la Contraloría General de la República y con el fin de sustentar la constitucionalidad de las normas objeto de demanda, presentó escrito Víctor Raúl Mejía Castro.

Respecto al artículo 60 de la Ley 610 de 2000, manifiesta que en el boletín de responsables fiscales únicamente aparecen relacionadas las personas que no han satisfecho su obligación de reparar un daño causado al Estado, la cual consta en un acto administrativo que constituye título ejecutivo. Asegura que aquellas que luego de concluido el proceso de responsabilidad fiscal han reparado el daño, no son incluidas en el boletín, y las que con posterioridad cumplen con su obligación son excluidas del mismo. Además, cuando los actos administrativos correspondientes han sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso

administrativo, han perdido su fuerza ejecutoria o han sido revocados, no son incluidos en el boletín.

En cuanto al párrafo 3 del artículo 2 de la Ley 901 de 2004, afirma que el boletín de deudores morosos del Estado se constituye en una herramienta de gestión pública que permite el saneamiento contable de la cartera estatal, la depuración de los sistemas de información y la identificación plena de las deudas ciertas, en el cual se suministra información clara y útil al ente público y a los demás usuarios para direccionar la gestión estatal.

Indica que las normas acusadas no regulan un derecho fundamental sino que establecen pautas para la organización y debido funcionamiento del Estado, por lo que no era necesario tramitarlas como estatutarias. La información contenida en los boletines no guarda antecedentes históricos como sí sucede con las bases de datos de las centrales de riesgos, pues una vez las personas cancelan sus obligaciones son excluidas del listado. Así mismo, señala que ellas guardan estrecha relación con el inciso 5 del artículo 122 C.P.

4. Karin Kuhfeldt Salazar, obrando en su condición de ciudadana y como Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales, pide que se declare inexecutable el párrafo 3 del artículo 2 de la Ley 901 de 2004.

Manifiesta que el boletín de deudores morosos del Estado es un sistema de información que, sobre la base automatizada de datos que recoge, procesa, tramita, circula y publica información relacionada con personas que tienen la calidad de deudores del Estado, lo cual corresponde en un todo a los elementos que estructuran el habeas data.

Asegura que la posibilidad del Estado de recolectar, tratar y circular información relativa a las personas implica una regulación que toca en lo esencial con el habeas data “pues se trata de datos de las personas que van a ser objeto de recolección, sistematización, tratamiento, circulación y publicación, es decir, actividades que entran de lleno a afectar el derecho a la autodeterminación informativa o potestad del individuo de autorizar la circulación de sus datos y la finalidad a la cual debe sujetarse el tratamiento”.

Por tal razón afirma que el párrafo demandado vulnera los artículos 152 y 153 de la Carta Política toda vez que debió haber sido tramitado por el procedimiento estatutario.

Expresa que conforme a la jurisprudencia sentada por esta Corporación<sup>1</sup>, si una norma consagra una excepción al régimen de libertad, que es uno de los principios rectores del tratamiento de datos personales, debe tener la entidad de ley estatutaria. En su criterio, el párrafo demandado consagra una excepción a la regla general según la cual la persona es la única habilitada para disponer libremente sobre la información a ella referida, y al otorgarle al Estado la facultad unilateral, sin el consentimiento previo del titular, para el tratamiento de la información, está limitando el derecho a la autodeterminación informativa.

Sostiene que la información sobre las obligaciones y las deudas de una persona con el Estado no es pública ni privada en sentido estricto sino semi-privada, por lo que no puede considerarse como de acceso irrestricto, y el párrafo acusado contempla la posibilidad de publicar en la Web de la Contaduría General el boletín de deudores morosos del Estado. Con ello -prosigue la interviniente- dicha información se convierte en pública y de libre acceso por parte de cualquier sujeto u organización, impidiendo a su titular ejercer el seguimiento y control sobre la información que le concierne.

Considera que la norma demandada también viola el artículo 15 C.P., por cuanto la información contenida en el boletín no es imparcial, es sólo la versión que tiene el Estado de los hechos pero no necesariamente la información verdadera, pues es posible que esa obligación se encuentre en discusión o esté siendo controvertida en las instancias fiscales o contencioso administrativas. Además, la norma no contempla la posibilidad de rectificar o actualizar la información.

En su parecer, se desconoce igualmente el principio de integridad puesto que no se califica el tipo de obligaciones que pueden aparecer en el boletín, no se menciona con claridad el momento en que las obligaciones pueden ser objeto de circulación, ni la previa comunicación del reporte al afectado, junto con un término razonable para que éste pueda hacer uso de sus derechos de contradicción y defensa, es decir, no reporta todas las circunstancias que se requieren para garantizar la calidad de la información.

Señala que la finalidad de la Ley 901 de 2004 es sanear o depurar la información contable de las entidades estatales para que refleje de manera fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial, labor que es de naturaleza técnica contable de orden interno, y a

primera vista no se advierte que tal propósito contenga una relación directa y necesaria con el boletín de deudores morosos del Estado, pues éste lo que pretende es presionar a los morosos para que paguen sus deudas. Al respecto afirma que el medio para recuperar las cuentas es el cobro por jurisdicción coactiva pero no la elaboración de listas de deudores morosos ni la inhabilidad para contratar o ejercer cargos públicos. Considera que tal inhabilidad podría ser consagrada por el legislador, pero por estar ligada al tratamiento de datos semi-privados de personas debió ser tramitada por la vía especial de las leyes estatutarias. No obstante, agrega que aun si hubiese sido tramitada como estatutaria, el boletín no puede ser utilizado como una “lista negra” para estigmatizar y excluir del circuito de contratos y cargos públicos a los deudores morosos.

Expresa que el legislador omitió fijar los términos o plazos, los recursos y, en fin, los mecanismos que la Constitución establece para la protección de los datos personales.

De otra parte, expone que se desconoce el artículo 20 C.P., por cuanto el registro en el boletín debe estar precedido de una actuación mínima del Estado para que el titular de la información pueda presentar objeciones, comentarios y oposición a la pretensión estatal.

Aduce que se viola el artículo 158 C.P. debido a que el tema del acopio, tratamiento y circulación de datos personales, así como el de inhabilidades son extraños al eje temático que desarrolla la Ley 901 de 2004 y que dentro de las funciones asignadas a la Contaduría no se encuentra la de ser central de información de deudores morosos.

Finalmente, considera que también se desconoce el artículo 13 C.P. por consagrar la norma que únicamente los deudores cuyas acreencias superen un plazo de seis meses y una cuantía mayor a cinco salarios mínimos legales vigentes integrarán el boletín de deudores morosos del Estado, sin señalar ninguna consecuencia para aquellos cuyas deudas tengan un término y una cuantía inferior.

5. Jorge Alonso Charry Delgadillo, actuando en su condición de ciudadano, presenta escrito mediante el cual solicita la declaratoria de inexequibilidad del parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 901 de 2004.

Considera que el establecimiento de requisitos para desempeñar una labor u oficio desconoce el derecho al trabajo, violación que se hace extensiva igualmente a las personas

jurídicas por cuanto se les impide celebrar contratos con el Estado si se encuentran reportadas como morosas. En su criterio, en la base de datos pueden figurar inclusive obligaciones ya prescritas, con lo cual se estaría forzando a las personas a pagar lo que ya no deben sólo con el fin de poder contratar con el Estado.

Expresa que el párrafo demandado también viola los derechos al habeas data, al buen nombre, a la intimidad y a la igualdad por cuanto no se estableció claramente en qué términos debía accederse a esa base de datos, y en la actualidad las personas están siendo reportadas sin que medie autorización expresa de su parte, además de que cualquiera puede tener acceso a la información allí contenida.

Concluye diciendo que una disposición como la acusada, que desconoce derechos fundamentales, debió ser tramitada como ley estatutaria.

## VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare exequible el artículo 60 de la Ley 610 de 2000, por los cargos analizados, e inexecutable el párrafo 3 del artículo 2 de la Ley 901 de 2004.

Aduce que la Constitución en su artículo 119, en concordancia con el 267 y siguientes, le concede a la Contraloría General de la República la función de ejercer el control de los resultados de la administración pública y la vigilancia de la gestión estatal. Ese control fiscal está orientado a preservar y proteger el patrimonio del Estado a través de mecanismos constitucionales y legales que permitan a los órganos que lo ejercen proteger los bienes que son considerados de interés público, así como a evitar la incorrecta ejecución del presupuesto y la desviación de recursos.

Sostiene que los juicios fiscales obedecen a una serie de etapas en las cuales se debe garantizar el debido proceso a quienes estén involucrados, luego de las cuales es deber resarcir los daños ocasionados al patrimonio estatal mediante la cancelación del monto respectivo. De tal manera que la falta de acatamiento de la decisión de carácter fiscal conduce al cobro coactivo, tal como lo señala el numeral 5 del artículo 269 de la Carta Política, el cual no es el único mecanismo para el cobro de las deudas fiscales sino que puede recurrirse a la conformación de una base de datos que relacione las personas que incurrieron

en responsabilidad fiscal.

Afirma que aunque podría considerarse que con la circulación del dato se afecta el derecho fundamental al habeas data, lo cierto es que la naturaleza de ese proceso tiene un arraigo constitucional que consiste en el adecuado manejo de los recursos estatales. En ese orden, asegura que el boletín de responsables fiscales se erige como un sistema de información que tiene fundamento en una norma constitucional por cuanto sería oprobioso, en relación con el ejercicio de las facultades que le ha concedido la Constitución Política a los órganos de control fiscal y frente a la sociedad, que un responsable fiscalmente no acatara sus decisiones y con ello desconociendo la integridad del patrimonio y más gravoso que el mismo responsable pueda acceder a cargos públicos y a suscribir contratos estatales, cuando no ha adecuado su conducta, generadora de detrimento patrimonial en alguna entidad estatal. Con base en lo anterior, considera que la base de datos de responsables fiscales y su consecuente inclusión ni siquiera permean la esfera externa del derecho fundamental, de manera que se haga necesaria la expedición de una ley estatutaria.

De otra parte, y en cuanto al boletín de deudores morosos del Estado, el Ministerio Público considera que su trámite es diferente, pues la información contenida en él proviene de todas las entidades estatales, lo que implica recolección, tratamiento y circulación de datos, que a su vez generan restricción de derechos fundamentales como el acceso a cargos públicos. Afirma que en este caso, como existe una base de datos en donde circulan los datos del moroso, se identifica el monto del acto generador de la obligación, la fecha de vencimiento, el término de extinción de la misma, las consecuencias por aparecer reportado, se publica en la página Web, es decir, se está regulando la caducidad del dato, se están afectando, limitando o restringiendo derechos fundamentales, razón por la cual es imprescindible su tramitación mediante ley estatutaria por cuanto las normas inciden directamente en el núcleo esencial del derecho al habeas data.

Sobre el punto afirma que “la expedición del boletín con las consecuencias que de la inserción en el mismo se generan, que implica la recolección del dato y la puesta de circulación del mismo así como su caducidad, va más allá de efectuar un análisis técnico contable, que es la función de la Contaduría General de la Nación, por lo que, no cabe duda que la ley ordinaria intervino el derecho de habeas data en sus partes esenciales, aspecto que le corresponde de manera exclusiva a la ley estatutaria”.

## VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

### 1. El problema jurídico

1.1. El actor considera que las normas objeto de demanda desconocen los artículos 152 y 153 por cuanto su contenido es propio de una ley estatutaria, toda vez que afectan el núcleo esencial del derecho fundamental al habeas data.

La Contaduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público consideran que tales disposiciones no afectan directamente el núcleo esencial del derecho sino que tan sólo establecen pautas para la organización y debido funcionamiento del Estado, por lo que no era necesario su trámite por el procedimiento estatutario.

En criterio de la Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 901 de 2004 es inconstitucional no sólo porque debió ser tramitado a través de una ley estatutaria, en razón a que está regulando en lo esencial el derecho al habeas data, sino por infringir los artículos 13, 15, 20 y 158 C.P.

Para el Procurador General de la Nación el artículo 60 de la Ley 610 de 2000 es exequible por cuanto los juicios fiscales tienen arraigo constitucional que consiste en el adecuado manejo de los recursos estatales y además tanto el boletín de responsables fiscales como la inclusión de datos en él ni siquiera penetran la esfera externa del derecho fundamental de habeas data. Sin embargo, considera que el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 901 de 2004 sí resulta inexecutable puesto que allí se regula la recolección, tratamiento y circulación de datos que generan restricción de derechos fundamentales como el acceso a cargos públicos y además incide directamente en el núcleo esencial del derecho al habeas data.

1.2. Con base en lo expuesto corresponde a la Corte determinar si las normas objeto de reproche, que establecen y regulan el boletín de responsables fiscales y el boletín de deudores morosos del Estado a cargo de la Contraloría General de la República y de la Contaduría General de la Nación, respectivamente, debieron haber sido tramitadas por el procedimiento contemplado para las leyes estatutarias.

Para resolver lo anterior recordará cuáles son las materias que el Constituyente reservó para

el legislador estatutario, el tratamiento constitucional y jurisprudencial del derecho al habeas data y su contenido esencial, para luego determinar si las disposiciones acusadas regulan o no el sustrato mínimo de ese derecho y si por, por consiguiente, era necesario su trámite estatutario.

## 2. El requerimiento constitucional de trámite de ley estatutaria para regular determinadas materias

2.1. Conforme al artículo 152 de la Carta Política mediante leyes estatutarias el Congreso de la República habrá de regular (1) los derechos y deberes fundamentales, así como los procedimientos y recursos para su protección; (2) la administración de justicia; (3) la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales; (4) las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; (5) los estados de excepción, y (6) la igualdad electoral entre candidatos a la Presidencia de la República<sup>2</sup>.

Las leyes estatutarias se caracterizan no sólo por su contenido material sino por el trámite en su formación. Este último resulta ser más riguroso que el consagrado para la generalidad de las leyes, debido a que para su aprobación, modificación o derogación se exige una voluntad diferente a la de leyes ordinarias -mayoría absoluta y no simple-, requieren aprobarse dentro de una sola legislatura, y deben ser objeto de revisión previa por parte de la Corte Constitucional<sup>3</sup>. Sobre su importancia la Corte ha sostenido:

“La Constitución Política de 1991 introdujo la modalidad de las leyes estatutarias para regular algunas materias respecto de las cuales quiso el Constituyente 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...”<sup>4</sup>.

2.2. En materia de derechos fundamentales, si bien el objeto de las leyes estatutarias es desarrollar y complementar los mismos, ello no implica que toda disposición que toque



aspectos relativos a dichos derechos deba tramitarse por el procedimiento especial, pues en tal hipótesis se vaciaría la competencia del legislador ordinario<sup>5</sup>.

Al respecto la Corporación ha manifestado:

“Ahora bien, como se menciona en la transcripción del Informe-Ponencia, las leyes estatutarias sobre derechos fundamentales tienen por objeto desarrollarlos y complementarlos. Esto no supone que toda regulación en la cual se toquen aspectos relativos a un derecho fundamental deba hacerse por vía de ley estatutaria. De sostenerse la tesis contraria, se vaciaría la competencia del legislador ordinario.

(...)

Las leyes estatutarias están encargadas de desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales. No fueron creadas dentro del ordenamiento con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos fundamentales”<sup>6</sup>.

“Ahora bien, conviene establecer que, particularmente para el caso de los derechos fundamentales de las personas, las leyes estatutarias no pueden encargarse de desarrollar en forma exhaustiva todos los aspectos que de una forma u otra se relacionen con un derecho fundamental, ni tampoco, por otra parte, toda ley o norma que se refiera a alguno de los derechos fundamentales ha de considerarse como estatutaria”<sup>7</sup>.

En efecto, la exigencia constitucional de que la regulación de un derecho fundamental se lleve a cabo a través de esa categoría de leyes debe ser entendida de manera limitada a los contenidos más cercanos al núcleo esencial del derecho que se trate. Por ello la Corte se ha inclinado por una interpretación estricta de reserva del legislador estatutario, en cuya virtud “cuando de la regulación de un derecho fundamental se trata, la exigencia de que se realice mediante una ley estatutaria, debe entenderse limitada a los contenidos más cercanos al núcleo esencial de ese derecho”<sup>8</sup>.

Las leyes estatutarias no pueden pretender desarrollar de manera exhaustiva y casuística todos los aspectos ligados con los derechos fundamentales<sup>9</sup>, pues de llegarse a tal extremo se entorpecería la labor del legislador ordinario ya que toda legislación en mayor o menor

medida requiere abordar aspectos relacionados con derechos fundamentales.

Empero, la regulación atinente a aspectos inherentes al ejercicio de los derechos fundamentales que implique consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, siempre que con ello se afecte el núcleo esencial de los mismos, sólo es procedente a través del trámite de ley estatutaria<sup>10</sup>.

Bajo esa directriz una ley ordinaria que regule temas reservados a las leyes estatutarias, deberá ser declarada inexecutable por desconocer una competencia asignada de manera expresa y exclusiva por el Constituyente.

### 3. El tratamiento constitucional y legal del derecho fundamental de habeas data y el contenido de su núcleo esencial

3.1. El habeas data se traduce en la facultad que tienen las personas para conocer, actualizar y rectificar las informaciones que sobre ellas se hayan recogido en bases de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. Está consagrado en la Carta Política como derecho fundamental en el artículo 15 y, como lo ha sostenido esta Corporación, se relaciona estrechamente con los derechos a la autodeterminación, a la intimidad, a la libertad, al buen nombre y al libre desarrollo de la personalidad<sup>11</sup>.

Así las cosas, al ser un derecho fundamental podría pensarse que toda regulación atinente a aspectos principales e importantes debería estar contenida en una ley que haya agotado el procedimiento estatutario. Sin embargo, conforme a jurisprudencia reiterada de esta Corporación ello no puede aceptarse por cuanto una tesis tan estricta vaciaría la competencia del legislador ordinario. En consecuencia, para determinar las materias específicas que requieren trámite estatutario es necesario delimitar cuál es el núcleo esencial del derecho al habeas data a efectos de restringir, entonces, la competencia del legislador estatutario.

3.2. Sobre el contenido del núcleo esencial del habeas data la Corte ha señalado que está integrado por el derecho a la autodeterminación informativa, que consiste en la facultad que tienen las personas para autorizar el uso, conservación y circulación de sus datos, de conformidad con la regulación legal, y por la libertad, en general y en especial económica, en cuanto ésta se vulnera por la indebida circulación de datos que no sean veraces o no

autorizados por la persona concernida<sup>12</sup>.

En ese orden, es imprescindible analizar detenidamente la disposición objeto de control para verificar si su contenido tiene o no implicaciones directas con el núcleo esencial del derecho de habeas data, y si involucra la facultad de las personas para conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas. No basta con que la norma regule aspectos del derecho para concluir que requiere trámite estatutario, es forzoso determinar si esa regulación de alguna manera limita o incide directamente en el núcleo esencial del derecho.

3.3. Las normas objeto de demanda consagran la creación de un boletín que sirva de herramienta para facilitar al Estado el conocimiento de las personas a quienes se les haya dictado fallo de responsabilidad fiscal (boletín de responsables fiscales) o que tengan acreencias a su favor pendientes de pago (boletín de deudores morosos).

Al respecto ha de precisarse que la creación de los llamados bancos de datos no fue ajena a la voluntad del Constituyente de 1991, pues en el artículo 15 constitucionaliza su existencia cuando consagra que en la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. En esa medida la existencia de los bancos de datos no es, en principio, contraria a la Constitución y, por contera, al derecho a la intimidad.

Pues bien, dado que el derecho a la información es también fundamental (artículo 20 C.P.), es necesario establecer un equilibrio entre éste y el derecho a la intimidad, de forma que sea garantizada la intimidad de una persona a través de una información veraz e imparcial y siempre que no se divulguen datos que pertenezcan a su ámbito interno. Sin embargo, ha dicho la Corte<sup>13</sup> que en caso de conflicto entre uno y otro prevalece, sin duda, el derecho a la intimidad por estar estrechamente ligado al derecho a la dignidad humana.

Ahora bien, las entidades públicas pueden exigir, almacenar y difundir informaciones que reposan en sus archivos, para lo cual pueden crear bases de datos que faciliten dicho procedimiento, pero a su vez las personas tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar los datos allí consignados. Con todo, es indispensable tener en cuenta la índole de esa información para determinar si una regulación en tal sentido demandaría la intervención del legislador estatutario. Habrá de considerarse si tales datos personales son privados y en esa

medida se compromete la intimidad de las personas o si, por el contrario, son públicos y por ello no se encuentran sustraídos del conocimiento general. En el primer caso la puesta en circulación de esa clase de datos podría involucrar la afectación del derecho a la intimidad de las personas y por contera sería necesario que tal regulación estuviera contenida en una ley estatutaria, justamente por tocar el núcleo esencial del derecho fundamental de habeas data. Pero, en el segundo caso tal exigencia no resultaría aplicable por cuanto son datos que por ingresar en la órbita de lo público no afectan en nada dicho núcleo esencial.

Con fundamento en lo anterior pasa la Corte a determinar si las normas acusadas se ajustan a la Constitución o si, por no haber sido tramitadas por el procedimiento estatutario, deben ser retiradas del ordenamiento jurídico.

#### 4. La constitucionalidad de los artículos objeto de demanda a la luz de los preceptos 152 y 153 de la Carta Política

##### 4.1. El artículo 60 de la Ley 610 de 2000

4.1.2. El objeto del boletín. La finalidad de dicho boletín es proteger la integridad patrimonial del Estado<sup>14</sup> y contribuir a la eficacia de las funciones que competen a la Contraloría General de la República<sup>15</sup> como instrumento de verificación identificando a los sujetos que han ocasionado detrimento patrimonial.

4.1.3. Características del dato. El dato que allí se incluye corresponde al resultado de un proceso fiscal en el cual, con la plenitud de las formas del debido proceso, se ha discutido la existencia o no de una responsabilidad de carácter fiscal.

De lo anterior resulta que antes de finalizar el proceso de responsabilidad fiscal los datos de la persona corresponden a su ámbito interno. Pero, luego de que el proceso termina con el correspondiente fallo de responsabilidad, esos datos trascienden del campo de lo privado al público.

4.1.4. Con base en lo expuesto la Corte concluye que no existe violación del núcleo esencial del derecho al habeas data por cuanto el boletín de responsables fiscales es simplemente el resultado de una información cierta, veraz y pública que se acopia y almacena en entidades públicas para preservar la integridad del patrimonio público y para evitar que personas

declaradas fiscalmente responsables continúen causando detrimento al erario. Así las cosas, esa información que se publica no involucra la intimidad de las personas, y la esfera privada del individuo queda a salvo de la intromisión del Estado<sup>16</sup>.

En efecto, la publicación del referido boletín y las posibles consecuencias de que de ella se deriven no afecta el derecho a la intimidad ni los derechos a conocer, actualizar y rectificar dicha información por cuanto -se repite- se trata de datos públicos que son consecuencia de decisiones ejecutoriadas que competen a la Contraloría General.

Ahora bien, no puede argüirse válidamente que se esté introduciendo un término de caducidad del dato, pues la norma sólo se refiere a una periodicidad del boletín, más no a la caducidad del dato, y la periodicidad no implica necesariamente la caducidad del dato. De otra parte, tampoco contiene la norma disposición alguna sobre actualización o rectificación del dato, por lo que no puede afirmarse que incida en el núcleo esencial del derecho.

#### 4.2. El parágrafo del artículo 2 de la Ley 901 de 2004.

4.2.1. Contenido. Crea el boletín de deudores morosos del Estado a cargo de la Contaduría General de la Nación, en el cual se relacionarán las personas que tengan acreencias pendientes de pago con las entidades estatales, las cuales suministrarán esa información de manera semestral y que superen un plazo de seis meses y una cuantía mayor a cinco salarios mínimos legales vigentes. Dicho boletín contendrá la identificación plena del deudor moroso -persona natural o jurídica-, la identificación y monto del acto generador de la obligación, su fecha de vencimiento y el término de extinción de la misma. También contempla que aparecer en dicho boletín imposibilita a la persona para celebrar contratos con el Estado o para tomar posesión de cargos públicos, hasta tanto no demuestren la cancelación de sus obligaciones o acrediten la vigencia de un acuerdo de pago. Se dispone que se publicará en la página Web los días 30 de julio y 30 de enero del año correspondiente, y la expedición del certificado correspondiente por parte de la Contaduría General.

4.2.2. Su finalidad. Lo pretendido por dicha norma es lograr la moralidad administrativa y proteger igualmente el patrimonio del Estado, a través de un boletín que contenga la identificación de las personas que tengan acreencias pendientes a favor del Estado.

4.2.3. El dato allí contenido. Los datos que se relacionan en el boletín de deudores morosos

del Estado son obligaciones respaldadas en un título donde consta una obligación clara, expresa y actualmente exigible.

4.2.4. Para la Corte esa disposición no vulnera tampoco el núcleo esencial del derecho al habeas data en cuanto no regula el derecho a conocer, actualizar y rectificar la información, y menos se ocupa de la caducidad de los datos, pues el simple acopio y almacenamiento en un boletín, por parte de entidades estatales, de información que reposa en entidades también del Estado, no compromete por sí mismo dicho derecho.

En efecto, los datos allí incluidos corresponden a obligaciones respaldadas en un título donde consta una obligación clara, expresa y actualmente exigible que reposan en entidades públicas, y de esa manera se convierte en un mecanismo de autotutela de la administración que colabora en la forma que ha de llevarse la contabilidad pública. Pues, ha de recordarse que una de las funciones de la Contaduría<sup>17</sup> es centralizar y consolidar la contabilidad pública y la información financiera, económica y social del Estado.

Tales datos por estar respaldados en obligaciones ciertas a favor del Estado que no han sido canceladas, trascienden el ámbito privado y se convierten en públicos.

Es más, en dicha norma no se regulan aspectos íntimamente relacionados con el derecho que tiene el titular del dato para conocer, actualizar y rectificar la información allí contenida. Si bien el legislador ordinario consagra un importe equivalente al 3% del salario mínimo legal mensual vigente, éste no se impone como condición para acceder a la información, al dato, al boletín, sino para efectos de obtener la expedición de un certificado que ha de ser presentado al momento de celebrar contratos con el Estado o de tomar posesión de un cargo. Tampoco consagra término de caducidad alguno<sup>18</sup> y no incide en manera alguna en el núcleo esencial del derecho al habeas data. Por consiguiente, no exige reserva de ley estatutaria.

En conclusión, los artículos demandados no violan los preceptos 152 y 153 de la Carta Política por cuanto en manera alguna permiten la recopilación o manejo de datos personales privados, no regulan aspectos íntimamente relacionados con el núcleo esencial del derecho al habeas data, y en especial con la actualización y corrección del dato, sino únicamente contemplan el acopio de una información que reposa en entidades públicas en virtud de un proceso administrativo que es público y que surge de obligaciones ciertas que no han sido

canceladas al Estado.

Finalmente, es importante dejar claro que la exequibilidad que en virtud de esta Sentencia se declara es únicamente por los cargos formulados por el actor y atinentes al posible trámite estatutario de las normas acusadas, y no impide, por tanto, que éstas puedan ser posteriormente declaradas inexecutable por otros aspectos.

## VIII. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES, por el cargo analizado, el artículo 60 de la Ley 610 de 2000 y el párrafo 3 del artículo 2 de la Ley 901 de 2004.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CON ACLARACIÓN DE VOTO

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ALFREDO BELTRÁN SIERRA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-877 DE 23 DE AGOSTO DE 2005.

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN DERECHO A LA AUTODETERMINACION INFORMATIVA-  
Procedencia (Salvamento de voto)

Con el respeto debido por las decisiones de la Corte Constitucional salvo el voto en relación con la declaración de exequibilidad, por los cargos analizados, que se hizo por esta Corporación con respecto al artículo 60 a la Ley 610 de 2000 y al párrafo 3º del artículo 2º de la Ley 901 de 2004.

En lo esencial, este salvamento de voto tiene como fundamento que, de acuerdo con la



jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional existe un derecho fundamental a la autodeterminación informativa derivado de manera directa del artículo 15 de la Constitución, de tal manera que el acopio de datos personales por entidades públicas o privadas no puede realizarse sin que el interesado exprese su consentimiento al efecto, ni divulgarse para imponer consecuencias jurídicas desfavorables sino que, todo ello por tener repercusiones directas en la intimidad exige regulación de orden estatutario conforme a lo prescrito por el artículo 152 literal a) de la Constitución. Es decir, la regulación del recaudo de la información, así como su actualización o corrección y su posterior divulgación, no pueden realizarse sino dentro del marco que de manera expresa se establezca por una ley estatutaria, circunstancia que la Corte dejó de lado en la declaración de exequibilidad de las normas acusadas las cuales no fueron objeto de ley estatutaria sino de ley ordinaria.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-877/05

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Empleo de la figura del núcleo esencial de los derechos fundamentales como criterio para precisar tipo de trámite legislativo a seguir es insuficiente (Aclaración de voto)

Aduce la sentencia: “Empero, la regulación atinente a aspectos inherentes al ejercicio de los derechos fundamentales que implique consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, siempre que con ello se afecte el núcleo esencial de los mismos, sólo es procedente a través del trámite de ley estatutaria”. En efecto, en la citada aserción se emplea la figura del contenido o núcleo esencial de los derechos fundamentales como el criterio para definir la vinculación del legislador estatutario como mecanismo válido, en términos formales, para la tramitación legal de aspectos atinentes a los derechos fundamentales. Considero, que dicho criterio es insuficiente para precisar el tipo de trámite legislativo a seguir en los temas relativos a los derechos fundamentales por ser su aplicación contraria a lo que se entiende de la definición doctrinal y jurisprudencial. Si toda ley que afecte el núcleo esencial de los derechos fundamentales debe ser tramitada por leyes

estatutarias, éstas conllevarían implícitamente la inconstitucionalidad a sus espaldas. Es decir, si según la teoría constitucional, el núcleo esencial de los derechos fundamentales no puede ser afectado (limitándolo, restringiéndolo, etc.), sin importar que un tema atinente a ello esté contenido dentro de una ley estatutaria, la norma sería inconstitucional por, precisamente, afectar la esencia de los derechos. Pero entonces, la pregunta que surge es ¿pueden ser compatibles, en virtud de la definiciones expuestas, los derechos fundamentales y la ley como regulador de aquellos? La respuesta es afirmativa, la ley puede (y debe) referirse a los derechos fundamentales sin tener que afectar el núcleo esencial.

LEY-Funciones que cumple frente a los derechos fundamentales (Aclaración de voto)

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Regulación de derechos fundamentales (Aclaración de voto)

El ámbito propio de la reserva de ley especial establecida en el artículo 152 literal a) obliga a tramitar como estatutaria las leyes que configuren o actualicen derechos fundamentales, en la medida en que estas actividades conllevan necesariamente la afectación de aspectos que pueden ser considerados como contenido o núcleo esencial de los derechos fundamentales. Si el núcleo esencial de un derecho fundamental en concreto está expresamente indicado en la Constitución, la ley deberá limitarse a desarrollarlo y nunca podrá contrariarlo, en esta medida desarrollar el núcleo esencial siempre deberá ser objeto de ley ordinaria. Solo la labor creadora del congreso mediante leyes *praeter constitutionem* que tiene por objeto decir que es el derecho mediante su configuración o actualización de contenido deberá ser, necesariamente, tramitada mediante ley estatutaria.

Referencia: expediente D-5655

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 60 de la Ley 610 de 2000 y contra el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 901 de 2004

Actores: Álvaro Restrepo Valencia y Ernesto Espinosa Jiménez

Tema: Alcance y significado de la reserva a ley estatutaria por regular derechos fundamentales. Art. 152 lit. a) de la Constitución.

Magistrado Ponente

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Con el debido respeto por la decisión contenida en la sentencia C-877 de 2005, aclaro mi voto respecto a un asunto puntual de la argumentación allí expresada. Mi aclaración surge de la forma en que la sentencia determina en qué momento los derechos fundamentales, o los aspectos atinentes a ellos, deben ser tramitados por medio de una ley estatutaria.

Aduce la sentencia, y al respecto comparto la argumentación, que “las leyes estatutarias no pueden pretender desarrollar de manera exhaustiva y casuística todos los aspectos ligados con los derechos fundamentales (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-013 de 1993, ya citada y C-455 del 2 de diciembre de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)., pues de llegarse a tal extremo se entorpecería la labor del legislador ordinario ya que toda legislación en mayor o menor medida requiere abordar aspectos relacionados con derechos fundamentales”. Sin embargo, a párrafo seguido la sentencia expone el criterio a tener en cuenta para que sea el legislador estatutario el encargado de regular materias relacionadas con los derechos fundamentales aduciendo: “Empero, la regulación atinente a aspectos inherentes al ejercicio de los derechos fundamentales que implique consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, siempre que con ello se afecte el núcleo esencial de los mismos, sólo es procedente a través del trámite de ley estatutaria”. Es precisamente sobre dicha afirmación sobre la que me voy a pronunciar, por no compartirla.

En efecto, en la citada aserción se emplea la figura del contenido o núcleo esencial de los derechos fundamentales como el criterio para definir la vinculación del legislador estatutario como mecanismo válido, en términos formales, para la tramitación legal de aspectos atinentes a los derechos fundamentales. Considero, que dicho criterio es insuficiente para precisar el tipo de trámite legislativo a seguir en los temas relativos a los derechos fundamentales por ser su aplicación contraria a lo que se entiende de la definición doctrinal y jurisprudencial. Miremos.

La Corte, intentando definir el concepto de núcleo esencial de los derechos fundamentales, ha acogido en su jurisprudencia la definición doctrinal<sup>19</sup> de Peter Häberle que aduce: “Se denomina contenido esencial, al ámbito necesario e irreducible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o de las formas en que se manifieste. Es el núcleo básico del derecho fundamental, no susceptible de

interpretación o de opinión sometida a la dinámica de coyunturas o ideas políticas”.<sup>20</sup> Así, según la teoría del núcleo esencial de los derechos, éstos pueden, en consecuencia, ser canalizados en sus diferentes expresiones, sin ser desconocidos de plano; ellos pueden ser objeto de regulación pero no de desnaturalización. Si volvemos a lo expresado en la ponencia en comento que dice “Empero, la regulación atinente a aspectos inherentes al ejercicio de los derechos fundamentales que implique consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, siempre que con ello se afecte el núcleo esencial de los mismos sólo es procedente a través del trámite de ley estatutaria”(negritas fuera del texto) tendríamos que, sin importar que se trate del tipo de ley, se estaría frente a una legislación, de por mas, inconstitucional por infringir el núcleo de los derechos fundamentales.

Al respecto cabe recordar la ley fundamental de Bonn, acogida entre otras por la Constitución Española, y que enuncia que “en ningún caso un derecho fundamental podrá ser afectado en su contenido esencial”. Si se aplicara cabalmente el criterio expresado por la Corte en la ponencia, al compás de los planteamientos doctrinales ya descritos, tendríamos la paradoja argumentativa que se expresaría así: Si toda ley que afecte el núcleo esencial de los derechos fundamentales debe ser tramitada por leyes estatutarias, éstas conllevarían implícitamente la inconstitucionalidad a sus espaldas. Es decir, si según la teoría constitucional, el núcleo esencial de los derechos fundamentales no puede ser afectado (limitándolo, restringiéndolo, etc.), sin importar que un tema atinente a ello esté contenido dentro de una ley estatutaria, la norma sería inconstitucional por, precisamente, afectar la esencia de los derechos.

Pero entonces, la pregunta que surge es ¿pueden ser compatibles, en virtud de la definiciones expuestas, los derechos fundamentales y la ley como regulador de aquellos? La respuesta es afirmativa, la ley puede (y debe) referirse a los derechos fundamentales sin tener que afectar el núcleo esencial. Para apreciar adecuadamente este fenómeno basta con recordar cuales son las clásicas funciones que cumple la ley frente a los derechos fundamentales.

Una primera función que la ley cumple sin delimitar el núcleo esencial de los derechos fundamentales es la de actualizar su contenido. En efecto, el sistema jurídico, como elemento circunscrito a la sociedad no puede desconocer sus cambios, por esto, debe permanecer acorde con la realidad, so pena de tornarse ineficaz. En este orden de ideas, respecto a los

derechos fundamentales, la ley debe mantener vigentes sus efectos<sup>21</sup>.

En segundo lugar, aparece la función de desarrollar los derechos fundamentales. Si observamos la Constitución Política, encontraremos que los derechos fundamentales se presentan enunciados en ella. Por esto, la ley debe ampliar la posición enunciativa de la Carta y, entonces, desarrollar y exponer los elementos constitutivos de los derechos. Decir qué son. Referirse, que no limitar o restringir, el contenido esencial de los derechos fundamentales.

Por ultimo, una función general, la de estructurar y compenetrar los derechos fundamentales con el sistema jurídico mediante la ponderación y armonización. En efecto, la ley debe propender por la conjunción armónica entre el sistema jurídico y los derechos fundamentales que tienen las personas mediante la inmersión de estos derechos como elementos base de todo ordenamiento jurídico. La ley debe proporcionar dentro de sus cuerpos normativos, garantías para la efectiva protección de los derechos fundamentales.

En los dos primeros supuestos la ley dice que es el derecho fundamental y de esta forma bien mediante la configuración, o bien mediante la actualización se regulan y precisan aspectos que son o hacen parte del contenido esencial del derecho fundamental. Por el contrario cuando la ley tenga como cometido y contenido armonizar derechos fundamentales para esto no tendrá que decir que es el derecho o los derechos en juego, establecerá una ponderación y unos criterios para decir que hacer en supuestos de choque. Cuando la ley armonice o pondere derechos (que es la función mas común) deberá ser tramitada por procedimientos ordinarios.

El ámbito propio de la reserva de ley especial establecida en el artículo 152 literal a) obliga a tramitar como estatutaria las leyes que configuren o actualicen derechos fundamentales, en la medida en que estas actividades conllevan necesariamente la afectación de aspectos que pueden ser considerados como contenido o núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Si el núcleo esencial de un derecho fundamental en concreto está expresamente indicado en la Constitución, la ley deberá limitarse a desarrollarlo y nunca podrá contrariarlo, en esta medida desarrollar el núcleo esencial siempre deberá ser objeto de ley ordinaria. Solo la labor creadora del congreso mediante leyes *praeter constitutionem* que tiene por objeto decir que es el derecho mediante su configuración o actualización de contenido deberá ser,

necesariamente, tramitada mediante ley estatutaria.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-877 DE 2005 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Regulación de derechos fundamentales (Salvamento de voto)

REF.: Expediente D-5655

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 60 de la Ley 610 de 2000 y contra el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 901 de 2004.

Magistrado Ponente:

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, me permito presentar salvamento de mi voto a la presente sentencia, con base en las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, considero necesario precisar, que contrario a lo que se afirma por algún sector de la doctrina, y frente a lo cual parece existir un consenso generalizado, considero que los derechos no nacen limitados por su naturaleza y que de considerarse que ello es así, toda limitación tiene que ser expresa y estrictamente de origen constitucional.<sup>22</sup>
2. En segundo lugar, considero que en el caso concreto que nos ocupa, se trata de un derecho ciudadano de origen constitucional. Así, la Constitución consagra el derecho a conocer la información sobre la propia persona que repose en bancos de datos públicos o privados, así como a rectificarla y actualizarla. Este es el contenido del derecho de habeas data, su núcleo esencial y el parámetro para determinar cuándo debe regularse mediante ley estatutaria.

3. En tercer lugar, existen, en mi criterio, principios y presupuestos normativos del estado constitucional democrático de derecho que ni siquiera el legislador puede tocar o afectar so pena de suprimir las condiciones normativas de posibilidad de dicho estado. Así mismo, considero que sólo es posible establecer límites aceptables y justificables a los derechos consagrados constitucionalmente, pero que en ningún caso se puede suprimir el derecho mismo, que es lo que precisamente ocurre cuando se afecta su núcleo esencial.

4. En cuarto lugar, encuentro que en esta materia hay una línea jurisprudencial clara que sin embargo se puede afinar, y que debe mirarse caso por caso, para determinar si se afecta el núcleo esencial de los derechos. En el caso concreto que nos ocupa, considero que es distinto el boletín de responsables fiscales que contiene datos de un proceso fiscal ejecutoriado y que solo podría ser objeto de corrección. En cuanto al boletín de deudores morosos, la jurisprudencia ha exigido la autorización para la circulación de esos datos, los cuales los ciudadanos tienen derecho a conocer, rectificar y actualizar.

5. En quinto lugar y de conformidad con las premisas anotadas, insisto en que la recolección de los datos personales que se acopian por las entidades públicas o privadas, el tipo de tratamiento que reciben y las formas y límites de su circulación, así como la caducidad del dato, son aspectos que repercuten directamente sobre la autodeterminación informativa, y que exige por lo tanto, una regulación de orden estatutario conforme lo prescribe el artículo 152, literal a) de la Constitución. A mi juicio, el presente fallo está contradiciendo la jurisprudencia en este punto.

Por las razones expuestas manifiesto mi desacuerdo con la presente sentencia.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Cita la Sentencia T-729 de 2002.

2 Literal que fue incluido por el Acto Legislativo n.º 02 de 2004.

3 Artículos 153 y 241 -numeral 8- C.P.

4 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-425 del 29 de septiembre de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

5 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-013 del 21 de enero de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

7 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-566 del 2 de diciembre de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

8 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-408 del 15 de septiembre de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz).

9 Cfr. Corte Constitución. Sentencia C-013 de 1993, ya citada y C-455 del 2 de diciembre de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

10 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-425 de 1994, ya citada. La jurisprudencia ha señalado criterios para determinar cuándo un asunto está o no sujeto a ley estatutaria y en la Sentencia C-646 del 20 de junio de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) se hizo una recopilación de los mismos. De allí se concluye que tal situación ocurre cuando (1) se trate de uno de los asuntos expresa y taxativamente incluidos en el artículo 152 de la Carta; (2) se trate de un derecho fundamental y no de un derecho constitucional de otra naturaleza; (3) la regulación desarrolle y complemente derechos fundamentales; (4) se afecte el núcleo esencial de derechos fundamentales, y (5) la regulación que se haga de las materias sometidas a reserva de ley estatutaria sea integral. También sobre el punto se pueden consultar las sentencias C-687 del 27 de agosto de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) y C-1338 del 4 de octubre de 2000 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger).

11 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-687 de 2002, ya citada.

12 Cfr. Idem.

13 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-414 del 16 de junio de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón).



14 En la Sentencia T-1031 del 30 de octubre de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) la Corte manifestó que la “introducción en el mencionado boletín, por sí misma, no implica la vulneración de los derechos fundamentales de los procesados, en tanto busca razonablemente proteger la integridad patrimonial del Estado, mediante el mecanismo de la publicidad de los nombres de los sujetos que han resultado responsables por faltas de esta naturaleza”.

15 Según el artículo 267 de la Carta Política a la Contraloría le corresponde vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Esa vigilancia incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

16 En la Sentencia C-446 del 26 de agosto de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), al estudiar la constitucionalidad de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 190 de 1995, que posibilitan la recolección de datos de las personas en el formato único de hoja de vida, la Corte concluyó que no era necesario que hubiesen sido tramitadas por el procedimiento de ley estatutaria por cuanto con las disposiciones acusadas la espera privada del individuo queda a salvo de la intromisión estatal.

17 Artículo 354 C.P.

18 En la Sentencia C-384 del 5 de abril de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) la Corte se pronunció sobre la necesidad de que mediante ley estatutaria se fije la caducidad del dato financiero.

19 En efecto, cabe anotar que la Constitución Política de 1991 no utiliza la figura de núcleo o contenido esencial de los derechos fundamentales y que esta figura ha sido introducida en nuestro ordenamiento jurídico por la dogmática constitucional, especialmente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y por la legislación

20 Häberle, Peter. El contenido esencial como garantía de los derechos fundamentales. Grundgesetz 3 Auflage. Heidelberg, 1983. Citado en la sentencia de la Corte Constitucional C-131 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero

21 En el texto de Von Ihering, El cielo de los concepto jurídicos, el autor hace un primer esbozo antiformalista en donde acentúa en términos literarios, la importancia que para el derecho tiene la deformación que sufren los conceptos jurídicos cuando se desarrollan de manera contingente frente a una realidad. Es mejor, en estos términos, conceptos jurídicos deformes pero eficaces, que perfectos pero “museizados” en un cielo inaplicable. Von Ihering, Rudolph, Bromas y veras en la ciencia jurídica, Civitas, Madrid, 1987, Pág. 215 y ss.

22 Sobre este punto ver también mi Salvamento de Voto a la sentencia C-114 de 2005.