



## Sentencia 993 de 2004 Corte Constitucional

SENTENCIA C-993/04

Referencia: expediente D-5134

Demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 31 de la Ley 863 de 2003

Actor: Karin Irina Kuhfeldt Salazar

Magistrado ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., doce (12) de octubre de dos mil cuatro (2004).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

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

SENTENCIA

[Ver la Sentencia de la Corte Constitucional C-729 de 2000](#)

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Karin Irina Kuhfeldt Salazar presentó demanda contra el Art. 31 de la Ley 863 de 2003, por la cual se establecen normas tributarias, aduanera, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

Mediante auto del 2 de Abril de 2004 , el Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada contra el artículo 31 de la ley 863 de 2003.

Así las cosas, cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

### II. NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial 45.415 de 29 de Diciembre del 2003 y se subraya lo demandado:

LEY 863 DE 2003

(diciembre 29)

( ... )

Artículo 31. Información a las centrales de riesgo. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

"Artículo 799-1. Información a las centrales de riesgo. La información relativa al cumplimiento o mora de las obligaciones de impuestos, anticipos, retenciones, tributos y gravámenes aduaneros, sanciones e intereses, podrá ser reportada a las centrales de riesgo por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Tratándose de contribuyentes morosos, se reportará su cuantía a partir del sexto (6) mes de mora.

Una vez cancelada la obligación por todo concepto, esta entidad deberá ordenar la eliminación inmediata y definitiva del registro en la respectiva central de riesgo."

### III. DEMANDA

La demandante considera que la disposición acusada vulnera los artículos 152 - a y 153 desde el punto de vista formal, y los artículos 15 (

concordado con los artículos 16 y 74 ) 20, 13, 29 y 21 desde el punto de vista de su contenido, artículos estos de la Constitución Política.

En primer lugar, y con relación a los artículos 152 -a y 153 , la demandante expone las siguientes razones desde el punto de vista formal:

Afirma, que el artículo 152 de la Constitución establece que a través de leyes estatutarias se regulan materias como los derechos y deberes fundamentales y que el artículo 153 determina el procedimiento para adoptar estas leyes.

Señala, que dos son las subreglas que hay que tener en cuenta con ocasión de las materias sujetas a ley estatutaria. Una primera, que la norma verse sobre el ejercicio del derecho y una segunda, que se afecte el núcleo esencial de ese derecho.

Asevera la demandante, que en el presente caso, la norma acusada regula " la información relativa al cumplimiento o mora de las obligaciones tributarias " , la cual podría "ser reportada a las centrales de riesgo". Agrega, que en la norma demandada, se introducen plazos para la remisión del dato. En consecuencia, se indica, la norma contiene claramente una regulación del derecho de Habeas Data. Regulación esta que afecta las condiciones del ejercicio del derecho mencionado y podría incidir en su núcleo esencial.

Se constata que la norma acusada realiza una regulación del derecho referido, por cuanto autoriza remitir información tributaria negativa a las centrales de riesgo. Así las cosas, el contribuyente moroso no puede impedir esa circulación del dato; tampoco tendría forma de lograr que se envíe la información positiva . Aún más , se menciona, no podría una persona demandar a la central de riesgo por acumular una información que obtuvo en desconocimiento de los principios de finalidad del dato, circulación restringida del dato, necesidad del dato, consentimiento del titular del dato, entre otros.

Aunado a lo anterior, la demandante sostiene que esa regulación desconoce el derecho fundamental del habeas data , debido a que la remisión de información negativa , la divulgación de datos obtenidos con otra finalidad , la violación de la información, igualdad, debido proceso y honra, afecta su núcleo fundamental. Es decir, el tratamiento y circulación que padece el dato se afecta de una manera estructural.

En Segundo lugar, la demandante analiza los aspectos de fondo de la norma acusada. Con relación a la violación del artículo 15 de la Constitución Nacional sobre el derecho al habeas data , por el uso de información personal y reservada en conexidad con el artículo 74 ibidem, la demandante realiza una serie de disquisiciones doctrinarias y jurisprudenciales acerca del habeas data.

Señala, que en el caso concreto, la DIAN usa una información que tiene doble carácter de personal y reservado. Con relación al ámbito personal, es evidente que los registros sobre los ingresos o el patrimonio de una persona configuran un dato de contenido personal. Se agrega, que al exponer sus ingresos, gastos , patrimonio, importaciones, etc; la persona se desnuda ante el estado desde el punto de vista económico . Es así como , el habeas data está contenido en el artículo 15 de la Constitución , cuyo tema principal es la intimidad personal. Y es la persona, agrega, la titular de los datos personales, los cuales hacen su identidad, su personalidad y su patrimonio.

Añade la demandante, que la consecución primera del dato por parte de la DIAN es legítima. Aunque no existe una autorización expresa para administrar una base de datos tributarios , ésta se encuentra implícita a la función de recaudo. Se expone que si el contribuyente consignó unos datos personales sobre su vida económica en su declaración privada de impuestos , ello se asimila a un consentimiento tácito para que la DIAN conozca esos datos personales.

Se asevera, que el fin de esa socialización restringida de la información que tiene reserva de ley , es únicamente cumplir con el deber constitucional establecido en el artículo 95 numeral 9.

Así las cosas, expone la demandante, la norma acusada autoriza a la DIAN para usar información personal y reservada . Es así como la disposición demandada dispone que los datos que la Dirección de Impuestos adquirió legítimamente con fines tributarios; los pueda utilizar para divulgarlos a terceros , sin el consentimiento del titular y principalmente , para otros objetivos diferentes a los tributarios.

Se afirma, que es contrario a la Constitución el hecho de que un dato obtenido con fines tributarios pueda ser remitido por la DIAN a una central de riesgo, que tiene una naturaleza privada , de carácter financiero y cuyo fin es el análisis del riesgo del crédito.

Continúa la demandante exponiendo, que el hecho que una persona exprese un consentimiento tácito para que la administración de impuestos conozca un dato suyo o lo circule con finalidades similares, no trae consigo una autorización para circular ese dato a terceros cuyo fines son diferentes.

En este orden de ideas, si se divulga la información de esa manera, el contribuyente ve violentada la confianza que había depositado en la DIAN .

Con relación a la posible violación del artículo 15 de la Constitución por el diferente propósito del manejo de datos y en conexidad con el artículo 16 ibidem; la demandante indica que la finalidad del tratamiento de datos en la DIAN es obtener, analizar, y cruzar información para cumplir con la obligación tributaria sustancial y formal. Esa finalidad es legítima y amparada por la reserva legal. Es decir, la DIAN no necesita traficar con datos reservados sino que su misión legal queda satisfecha con el pago integral del tributo y nada más.

Por el contrario, se subraya , la finalidad del tratamiento del dato en una central de riesgo es la de cuidar los dineros públicos o el interés público que pudiere verse afectado por el comportamiento financiero de una persona. Así entonces, es una herramienta comercial que busca analizar el riesgo implicado en actividades de inversión de recursos captados al público , es decir una actividad de interés general.

En consecuencia, la demandante insiste, en que es inconstitucional el artículo demandando en la medida que autoriza la remisión y registro de

datos que se obtienen con una finalidad tributaria hacia bancos de datos que tienen otra finalidad diferente. En efecto, el principio de finalidad del dato, en concordancia con el principio de divulgación restringida, prohíben circular el dato hacia fines diferentes a los previstos de inicio al momento de recolectar la información. Por consiguiente, si la DIAN obtiene datos de la vida económica de una persona, con base en una obligación tributaria, no puede enviar estos datos hacia centrales de riesgo que tienen un objetivo dispar. Así las cosas, mal podría la DIAN divulgar sus datos a una central de riesgo, como lo determina la norma demandada.

En punto del artículo 16 sobre libre desarrollo de la personalidad, la demandante señala, que resulta viciado el consentimiento del contribuyente que se ve forzado a pagar su deuda fiscal para evitar ser reportado por la DIAN a un banco de datos.

Se adiciona, que la norma acusada le otorga a la DIAN una injusta capacidad de chantaje sobre el contribuyente moroso, pues en vez de ejecutarlo por la vía coactiva, lo presiona para que pague so pena de reportarlo a una central de riesgo. Contaría de esta manera la DIAN con dos posibilidades: Una, ejercer la jurisdicción coactiva y Otra, amenazar con reportar al contribuyente a una central de riesgo. Se advierte en la norma acusada, se afirma, que prescinde del consentimiento del titular de los datos para traficar( *sic* ) con ellos y además le otorga a la DIAN una capacidad de presión adicional a la jurisdicción coactiva. Situaciones estas inconstitucionales, al decir de la demandante.

En relación con la supuesta violación del artículo 20 de la Constitución Política, indica la demandante, se desconoce porque se informa un dato parcial. Así las cosas, permitir que se reporte sólo la información negativa, es decir, la información de un deudor sólo cuando este incurre en mora, equivale a desechar información en su contexto de imparcialidad, por cuanto el dato negativo no estaría proporcionando una información completa sino parcial.

En consecuencia, permitir que se reporte a los deudores morosos de la administración de impuestos, por el hecho de poseer obligaciones en mora; vulneraría el derecho de Habeas Data.

En punto de la violación del artículo 13 de la Constitución, se asevera que se vulnera en tres lados:

El primero, por reportar solo a los contribuyentes morosos ya que la DIAN solo está informando datos negativos, cuando respecto de los demás registrados figura en bancos de datos tanto la información negativa como la positiva.

El segundo, se presenta con la división en grupos de los morosos; así los que adeudan a la DIAN tienen un período de gracia de seis meses antes de ser reportados a una central de riesgo. A diferencia de aquellos que le deben al sector privado, lo cuales son reportados de manera inmediata. Por consiguiente, la norma no saldría con éxito de un test integral de igualdad.

El tercero, se presentaría al ordenar la eliminación inmediata del registro inicial a la central de riesgo, ya que para el restante de los deudores morosos del país el término para ser eliminado del registro oscila entre los dos y cinco años.

Ahora bien, en cuanto al artículo 29 de la Constitución Nacional, la demandante expone que este derecho es violentado por cuanto la DIAN tiene la facultad potestativa de remitir o no la información de los contribuyentes morosos a una central de riesgo. En el fondo, se continua, se presenta es un chantaje de la DIAN al contribuyente.

Igualmente, se viola el derecho mencionado, debido a la amplitud de la norma, al extender la facultad de reporte a una central de riesgo no sólo de la información sobre la obligación sustancial de pagar, sino también la información sobre la obligación formal de declarar, por ejemplo. Ello tendría asidero, en la frase *obligaciones de impuestos*, lo que haría que se acopie una información que no le compete a la DIAN.

Finalmente, la indefensión a la que es sometido el contribuyente moroso, produciría una violación al artículo 29 Constitucional; pues el chantaje a que es sometido le vulnera su derecho de defensa.

Terminado, la demandante advierte, se violaría el artículo 21 de la Constitución Política, ya que existe en la norma demandada una invitación tácita a conformar listas negras que llevan a la muerte crediticia de la persona. Esta lista surgiría del reporte del contribuyente moroso a la central de riesgo. Sin dudas, la lista negra sería un estigma para aquella persona que pertenezca a esta.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La ciudadana Edna Patricia Díaz Marín, actuando en su calidad de funcionaria de la oficina de Normativa y Doctrina de la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales, intervino para defender la Constitucionalidad del artículo 31 de la ley 863 de 2003.

Sobre la supuesta violación de los artículos 152 a y 153 de la Constitución Política, la interviniente señala que, la materia de la cual trata la norma acusada versa exclusivamente sobre el tema tributario, sin que tenga incidencia en el núcleo esencial del habeas data, y por lo tanto esto puede ser tratado por una ley ordinaria.

Afirma, que la innovación de esta norma tributaria, es el reporte a las centrales de riesgo, tanto del cumplimiento de la obligación como del incumplimiento de las obligaciones fiscales. Cosa diferente sucedía antes, cuando las centrales de riesgo solamente manejaban información privada exclusiva del sector financiero.

Sostiene la interviniente, que la norma acusada toca tangencialmente el habeas data, pero no lo desarrolla, ni lo restringe, ya que su objeto se circunscribe a reportar el ámbito tributario de los contribuyentes a la entidades de la banca que manejan bases de datos.

Para descartar su trámite a través de una ley estatutaria, señala la interviniente que la norma acusada no afecta el núcleo esencial del habeas data por cuanto es un condicionamiento estrictamente tributario.

Agrega, que las leyes estatutarias deben regular límites, excepciones y prohibiciones a los derechos fundamentales, aspectos que según la interviniente, la norma no toca.

Se señala, que la mayoría de disposiciones legales tienen un nexo con algún derecho de carácter fundamental y no por ello se concluye que deba seguirse el trámite de una ley estatutaria. Por consiguiente, aunque la disposición demandada tiene relación con el habeas data no lo desarrolla, ni lo restringe. Por el contrario, afirma la interviniente, es razonable y constitucional, que las obligaciones fiscales tengan incidencia en las centrales de riesgo, por tratarse de recursos con que cuenta el erario público para el cumplimiento de los fines del Estado.

En punto de la supuesta violación del artículo 15 Constitucional en conexidad con los artículos 74 y 16 ibidem, la interviniente señala, que el inciso final del artículo 15 menciona que para los efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad.

Así las cosas, se indica, que no es un principio absoluto la reserva de documentos privados como quiera que la Constitución le permite al fisco su inspección y en esa forma establecer el efectivo cumplimiento de los deberes del ciudadano sobre la contribución al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado. En este orden de ideas, la información fiscal del contribuyente pierde el carácter de personal y reservada ante el control que le compete al Estado en el recaudo de las rentas.

En consecuencia, se asevera por la interviniente, no debe prosperar el argumento según el cual la DIAN al reportar a centrales de riesgo, la situación de cumplimiento o de mora de un particular respecto a obligaciones fiscales, está violando una información reservada y personal, ya que tal situación no es oponible al Estado. Agrega que, la información sobre la situación fiscal de los contribuyentes no tiene un carácter reservado para el Estado, pues a él le compete constitucionalmente el recaudo de las rentas; y las centrales de riesgo, que buscan proteger un interés general, colaboran armónicamente en dicha labor.

Concluye al respecto, que no se está utilizando información personal y reservada, como quiera que el artículo 15 Constitucional levanta dicha reserva en aras del control fiscal que le compete al Estado. Además, se adiciona, su utilización no tiene fin distinto a mostrar la historia crediticia tributaria, en sus aspectos negativo y positivo, dependiendo de la morosidad o cumplimiento del particular en sus obligaciones tributarias.

En cuanto a la supuesta violación del libre desarrollo de la personalidad, la interviniente menciona, que de la existencia de este derecho fundamental no surge la posibilidad de eludir compromisos económicos con el Estado. Así entonces, el reporte de las obligaciones fiscales en lo referente al cumplimiento o mora, en nada afecta el desarrollo de la personalidad, por cuanto se actúa con un claro interés colectivo, al evidenciar el comportamiento fiscal de los contribuyentes.

En resumen, la norma acusada no impide a las personas alcanzar aspiraciones legítimas de su vida, ya que sólo está trasladando información fiscal que emerge de la conducta del contribuyente en colaboración con las bases de datos que manejan las centrales de riesgo para el sector financiero.

En referencia a la supuesta vulneración del derecho de información, expresa la interviniente, que la norma acusada no sesga la información, sino por el contrario permite que la DIAN incluya tanto la información positiva como la negativa. Al permitirse los dos tipos de información se garantiza que la información sea veraz e imparcial. De donde resulta, que la información transmitida no es parcializada, por consiguiente, no se vulnera el derecho de información.

En relación a la supuesta vulneración del derecho de igualdad, en primer lugar, afirma la interviniente, en momento alguno se informa únicamente los datos negativos del contribuyente, sino que la norma acusada contempla de igual manera el cumplimiento de este en sus obligaciones tributarias; razón por la cual no hay una violación al derecho de igualdad.

En segundo lugar, se indica, que respecto a la diferencia temporal del reporte de la información fiscal frente a la del sector privado, se debe decir que la comparación conceptual es distinta, pues es diferente la historia crediticia financiera que la fiscal, razón por la cual no existe una misma causa que justifique que el legislador tributario tenga que darle el mismo tratamiento, pues su origen obligacional nace de fuente muy diferente, la primera de la voluntad particular y la segunda del imperio de la ley. Por lo tanto, no hay vulneración del derecho de igualdad, por cuanto no tiene por que regularse normativamente de la misma manera el plazo señalado.

La interviniente, incorpora a lo anterior, que la Constitución faculta al Estado a determinar de manera precisa el momento en el cual debe ser eliminada la información reportada, de acuerdo con el cumplimiento de la obligación, y que este término difiere de la caducidad tomada por el sector financiero para eliminar datos negativos de sus deudores. En otras palabras, por tratarse de regulaciones distintas tampoco se estaría violando el derecho de igualdad.

En punto del derecho al debido proceso, la interviniente expresa, que el reporte por parte de la DIAN a las centrales de riesgo no es una facultad discrecional sino que por el contrario es una facultad reglada por el legislador. Es decir, que se utilice dentro de la norma legal, el verbo rector "podrá" no desvirtúa el alcance del ejercicio de la facultad otorgada por el precepto legal a la DIAN. Obedece entonces, a la posibilidad de utilizar centrales de riesgo para que en ellas se pueda incluir información relativa a las obligaciones tributarias y aduaneras de los particulares.

Se adiciona, que el hecho que la norma otorgue la posibilidad a la DIAN de apreciar circunstancias, oportunidades o conveniencias, no indica que este atribuyendo facultades discrecionales y absolutas, pues su ejercicio administrativo está reglado de manera integral en la misma

disposición legal.

De otra parte, señala la interviniente, que en cuanto a la vulneración del debido proceso por el reporte de obligaciones tanto formales como sustantivas, la norma parte de obligaciones de orden sustantivo, referentes a impuestos, anticipos, retenciones, tributos aduaneros, lo cual descarta el reporte respecto al incumplimiento de obligaciones formales, toda vez que el legislador tributario las circunscribe al pago o mora de la obligación sustancial.

Así mismo, se indica, el monto de impuestos y sanciones que resulten de actos administrativos, solo serán objeto de reporte, una vez se agote el debido proceso pertinente y se garantice el derecho de defensa. Con relación a los intereses, su reporte surge de constituir una obligación accesoria a la obligación sustancial del impuesto, aspecto que no se relaciona con los deberes formales, sino que va de la mano del capital omitido en un momento dado por el contribuyente.

Como resultado, se puede afirmar según la interviniente, que el objetivo de incluir información tributaria en las centrales de riesgo, obedece a un deseo del legislador de buscar colaboración armónica de dichas centrales, que cobijen no solo datos privados sino también de carácter fiscal; para que ambos concluyan en una finalidad común de protección al interés general, sin que con ello se viole el debido proceso.

Finalmente, con relación a la supuesta vulneración del derecho de honra, se señala que el reporte de datos por la DIAN a las centrales de riesgo, surgen del comportamiento fiscal del mismo contribuyente, de tal manera que si ha generado una obligación negativa, no puede argumentar la violación de un derecho, cuando él ha generado esa información reportada. Así las cosas, no es la DIAN quien genera listas negras sino que solamente muestra la conducta tributaria de sus contribuyentes.

Así las cosas, y para terminar se afirma, la norma demandada no lesiona el derecho a la honra, debido a que el reporte de información por parte de la DIAN, en nada vulnera la dignidad de las personas, pues son sus propias actuaciones las que constituyen los datos imparciales y verídicos que por último van a reposar en las centrales de riesgo.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, en Concepto No. 3582 presentado el 2 de junio del presente año, solicita a la Corte se declare la inexecutable del artículo 31 de la ley 863 de 2003. Lo anterior con base en las siguientes consideraciones:

De la regulación de los derechos fundamentales a través de leyes estatutarias y leyes ordinarias. Al respecto, considera el Ministerio Público, que la competencia establecida en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución, prohíbe conceder facultades extraordinarias al ejecutivo para regular las materias que conciernen a derechos fundamentales y los recursos para su protección, agrega que el artículo 152 a, incluye estas materias dentro del objeto de las leyes estatutarias.

Se asevera, que la especialidad en el trámite de una ley estatutaria, implica un análisis más riguroso de la inclusión de normas sobre derechos fundamentales en una ley ordinaria. Así las cosas, y mencionando jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Ministerio público indica que entre los criterios que se deben observar para tratar derechos fundamentales por intermedio de una ley estatutaria, se encuentran los aspectos inherentes a la interpretación del derecho y los alcances de su contenido. En otras palabras, si hay una afectación al núcleo esencial del derecho. Si esta constatación se realiza, no habrá lugar a tomar decisión de fondo y será decretada la norma como inconstitucional por el hecho de no haber surtido el trámite correspondiente.

De la regulación de los aspectos propios del núcleo esencial del derecho de habeas data en la norma acusada. Afirma el Señor Procurador en su concepto, que la norma bajo estudio regula el manejo de la información tributaria negativa y su traslado a centrales de riesgo. Para establecer si existe una afectación al núcleo esencial del derecho mencionado, es necesario determinar los siguientes pasos: En primer lugar, la norma si tiene relación con la regulación del ejercicio del derecho fundamental del habeas data. Expresa el Ministerio Público, que el habeas data hace referencia al derecho de toda persona a conocer, actualizar, bloquear, suprimir y rectificar la informaciones que se hayan recogido sobre ella en bases de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

Así las cosas, se menciona, que la norma acusada hace referencia a los datos relativos a cumplimiento o mora de las obligaciones de impuestos, anticipos, retenciones, tributos y gravámenes aduaneros, sanciones e intereses. Sin embargo, no se discrimina la calidad de la información, es decir lo relativo a la exigibilidad y certeza de la obligación ni al carácter público o personal y reservado de la misma, en otras palabras, se concede total discrecionalidad a la administración.

Señala el Señor Procurador General de la Nación, que la norma acusada autoriza a la DIAN para que de manera facultativa reporte o no estos datos, sin que se indique la finalidad de dicho reporte ni los criterios para que lo realice o se abstenga de hacerlo. Agrega, que la información que ha recogido la DIAN en sus bases de datos pasará a las bases de datos de entidades privadas, sin que se indique el uso que ellas pueden hacer de esta información.

Se adiciona además, que la norma demandada establece una caducidad del dato al consagrar la obligación de la DIAN de ordenar la eliminación inmediata y definitiva del registro en la respectivo central de riesgo una vez cancelada la obligación por todo concepto.

Concluye el Ministerio Público afirmando, que la norma acusada afecta el núcleo esencial del derecho fundamental al habeas data y por lo tanto, estos aspectos deben ser materia de una regulación de ley estatutaria.

No obstante lo anterior, el Señor Procurador General de la Nación, determina pronunciarse respecto de los restantes cargos mencionados en la

demanda, en el evento que la Corporación no opte por la primera posición.

En cuanto a los principios que regulan el manejo de la información y la búsqueda de la eficiencia en el cobro de obligaciones tributarias, se asevera que la norma acusada puede perseguir una finalidad legítima de mejorar el recaudo de los deudores tributarios morosos; no obstante, esto no puede atentar contra el núcleo esencial de un derecho fundamental. En consecuencia cualquier uso de la información que afecte la órbita personal de los ciudadanos, por parte del Estado, debe observar los principios señalados tanto en la jurisprudencia nacional como en los organismos internacionales de derechos fundamentales. Así:

El principio de finalidad del dato. Afirma el Ministerio público, que los fines que se persiguen con este principio buscan que la recolección del dato personal debe ser determinado, explícito y legítimo. Se señala, no se encuentra que la norma acusada, busque recolectar información que tenga como fin servir de criterio de las actuaciones del sistema financiero y menos aún proteger al sistema financiero

Se adiciona además, que la norma demandada no observa el principio de circulación restringida del dato, pues información perteneciente a los ciudadanos en calidad de contribuyentes pasará a ser manejada en el sistema financiero.

Encuentra el Ministerio Público, que igualmente se vulnera el principio de autodeterminación informativa, por cuanto el contribuyente, titular del dato no ha dado autorización a la DIAN para utilizar la información el cual deber ser previo, expreso e informado.

En punto de la calidad de los registros o datos, se indica, que la autorización consagrada en la norma es general y no especifica la calidad de los datos a reportar, es decir, no se determina entre las obligaciones que están plenamente establecidas y aquellas que están inciertas e indeterminadas. Por consiguiente, permitir reportar obligaciones discutibles atenta contra el buen nombre, pues dependería el reporte de la interpretación unilateral que realizare la administración.

En relación con el principio de proporcionalidad, el Señor Procurador General de la Nación, señala que una base de datos solo debe recoger la información necesaria de acuerdo con sus finalidades, en este caso la información tributaria de la DIAN trasladada a una base de datos privada desvirtuaría el principio. Agrega, que al permitir que la administración facultativamente decida que información reporta, vulneraría el principio de igualdad pues se da un tratamiento diferente a personas que se encuentran en la misma situación de hecho.

Se asevera, que al conceder la norma un periodo de gracia de seis meses de mora antes de realizar el reporte y ordenar que los datos sean eliminados cuando el deudor quede a paz y salvo por todo concepto con la DIAN, se determina una caducidad y un trato diferente de los deudores con relación a su inclusión y exclusión de centrales de riesgo; aspectos estos que deben ser regulados por una ley estatutaria.

Insiste el Ministerio Público, en que la medida establecida en la norma acusada no es razonable pues la DIAN cuenta con todos los instrumentos para hacer efectivo el cobro de las obligaciones tributarias; por tal razón la medida no resulta indispensable para garantizar el cumplimiento de la función que debe desempeñar dicha entidad.

Para terminar, en cuanto a la proporcionalidad, se indica que la norma demandada posee un mecanismo de presión frente al contribuyente que no guarda relación de medio a fin con los objetivos de gestión fiscal que cumple la DIAN. Así las cosas, no se observa que la norma este directamente relacionada con la protección del interés general.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

### Competencia

1. Esta corporación es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, Num. 4, de la Constitución, por estar contenida en una ley.

### Problema jurídico planteado

2. La demandante considera que la norma acusada podría ser contraria a la Constitución por razones de forma y de fondo. En cuanto a las primeras, argumenta que la norma acusada debió tramitarse a través de una ley estatutaria, por tratarse de un derecho fundamental, y no por intermedio de una ley ordinaria. En cuanto a las segundas, afirma que la norma demandada viola los artículo 15, 16, 20, 13,29 y 21 de la Constitución Nacional.

De inicio, se debe recordar las razones por las cuales el constituyente de 1991 optó por establecer el derecho fundamental al habeas data. Pues bien, el constituyente de la época<sup>1</sup> pensó en la posibilidad de que los ciudadanos fueran informados acerca de los datos registrados sobre si mismos y la facultad de corregirlos, esto con el fin de proteger la intimidad de las personas debido al asedio de la administración pública, las entidades financieras, educativas, profesionales, etc; en materia de información.

El objetivo principal de establecer el habeas data, fue evitar que el individuo perdiera la posibilidad de controlar su propia información y no saber quien pudiera hacer uso de ella. De esta manera, se encontró que la forma de subsanar esto era otorgarle la posibilidad a la persona natural o jurídica de rectificar, actualizar o corregir los datos que sobre ella existan. Esto a través del habeas data.

Ahora bien, antes de estudiar las cuestiones jurídicas de fondo, la Corte pasa a determinar las razones de forma, por cuanto de prosperar estas no habrá lugar a pronunciarse sobre aquellas. Así las cosas, se analizará en una primera parte ( I ), la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales, posteriormente en una segunda parte ( II ) se determinará en que casos se viola dicha reserva; para finalizar ( III ) examinando el caso concreto del artículo 31 de la ley 863 de 2003.

I. La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales ( el habeas data ). *El Principio.*

Los derechos fundamentales son pilar fundamental del principio democrático de vigencia en nuestro Estado. Sin la existencia de estos no podría pregonarse la de éste. De esta manera, el poder Constituyente de 1991 logró el reconocimiento de estos derechos y en consecuencia, no le es dable al poder constituido vulnerar su esencia.

No obstante, el mismo Constituyente estableció la probabilidad que mediante una ley estatutaria el Congreso regule lo concerniente con los aspectos principales e importantes de los derechos fundamentales, sin embargo esta facultad no puede nunca violentar la parte esencial de dichos derechos.

Por ende, aquellos aspectos que no sean principales y que sean de menos importancia , en lo que concierne a los derechos fundamentales, podrá ser regulado por una ley ordinaria.

Pues bien, las leyes estatutarias son normas excepcionales dentro de nuestro ordenamiento jurídico. El artículo 152 de la Constitución Nacional precisó los temas que se tratarían por intermedio de una ley estatutaria, por tratarse estos de especial importancia para la sociedad. Las materias son las siguientes: Aquellas que tienen relación con la administración de justicia, con los derechos y deberes fundamentales de las personas y los recursos para su protección , con la organización y régimen de partidos y movimientos políticos , con los mecanismos de participación ciudadana y con los estados de excepción.

No obstante, la denotada diferencia con el resto de normas jurídicas por parte de las leyes estatutarias, no depende de manera exclusiva de los temas que estas leyes tratan, sino que además de lo anterior, estas leyes sufren un trámite exclusivo para su promulgación. Así las cosas, requieren que sean aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso en una sola legislatura y además deben ser objeto de revisión previa de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

En consecuencia, una ley ordinaria que irrespete los aspectos intrínsecos de las leyes estatutarias, deberá ser una ley declarada inexecutable. Lo anterior, por cuanto desconoce una competencia asignada expresamente por el constituyente.

Con relación a las leyes estatutarias esta Corporación ha afirmado:

"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)."<sup>2</sup>

De tal trascendencia pueden ser las leyes estatutarias que en determinados eventos hacen parte del llamado *bloque de constitucionalidad*<sup>3</sup>.

Pues bien, las materias señaladas con anterioridad deben estar sujetas en su tratamiento a una ley estatutaria. En otras palabras, los temas referidos deben estar reservados para ser desarrollados por intermedio de este especial tipo de ley. Es decir, existe con relación a dichos temas reserva de ley estatutaria.

En este orden de ideas, y como lo denota el precepto constitucional , los derechos fundamentales de las personas están sujetos a la reserva de ley estatutaria, cuando se pretenda regular aspectos principales e importantes de estos. Así las cosas, el habeas data ha sido un derecho reconocido por nuestro ordenamiento Constitucional como de carácter fundamental, así lo determina el artículo 15 .

El habeas data se ha entendido como la facultad que tiene cada persona para *conocer, actualizar, bloquear, suprimir y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas* , lo que constata su calidad de derecho fundamental.

Por consiguiente, en nuestro ordenamiento constitucional ha de entenderse el *Principio* según el cual todo aquello principal e importante concerniente con el habeas data debe ser regulado a través de una ley estatutaria, al existir reserva constitucional al respecto.

No obstante lo anterior, esta Corte<sup>4</sup> ha establecido que la regulación de las materias específicas por intermedio del trámite calificado, no permite entender que toda norma deba excepcionalmente atravesar por el procedimiento de ley estatutaria; solo aquellas que pretendan regular los aspectos principales e importantes de un derecho fundamental. Una radical tesis al respecto dejaría vacía la competencia del legislador ordinario.

En efecto, no todas las normas que tengan alguna relación con derechos fundamentales deben seguir el trámite de una ley estatutaria. En muchos casos, preceptos jurídicos que regulan aspectos no principales y menos importantes de los derechos fundamentales y que hacen parte del ordenamiento, deben ser tramitadas a través de esta ley especial. En dichos eventos es factible que la regulación de aspectos no principales y menos importantes de los derechos fundamentales, se realice a través de una ley ordinaria.

Al respecto ha dicho esta Corporación :

"

Esta situación es más clara frente al tema de los derechos fundamentales. En efecto, son pocas las normas que no establecen un nexo regulativo con algún derecho fundamental, de forma tal que con una interpretación amplia del objeto de las leyes estatutarias, debería concluirse que todas las normas, en virtud de su conexión aunque sea lejana con un derecho fundamental, deben seguir ese trámite. Un razonamiento de este tipo impide que el mismo sistema tenga un carácter dinámico frente a las nuevas realidades, pues por el mayor número de exigencias impuestas para su trámite y promulgación, el cambio normativo requerido para acoplar el derecho a las transformaciones de la sociedad sería más tardío y se rompería la regla general de mayoría simple para la creación legislativa. <sup>15</sup>

No obstante, no le es dable al legislador en ningún caso, sea por intermedio de una ley estatutaria que regule los aspectos principales e importantes de un derecho fundamental o sea a través de una ley ordinaria que regule aspectos no principales y menos importantes de un derecho fundamental; vulnerar la esencia de este tipo de derechos. El núcleo esencial de un Derecho Fundamental no puede ser afectado por el Legislador.

En conclusión, existe un principio general en nuestro orden constitucional, basado en el principio democrático, según el cual la esencia de los derechos fundamentales no es vulnerable. Sin embargo, existe la posibilidad que el legislador regule los aspectos principales e importantes de un derecho fundamental a través de una ley estatutaria ó trate aspectos no principales y menos importantes de estos derechos, por intermedio de una ley ordinaria.

II. Cuando se viola la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales .

Si bien es cierto, la jurisprudencia ha preestablecido que no siempre que una norma trate un derecho fundamental implica que lo esté regulando; también ha expresado *"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 "* <sup>6</sup>

Efectivamente , la Corte ha matizado la obligatoriedad del principio general ya mencionado. No obstante, dicho matiz en momento alguno quiere decir que se ha establecido una laxitud total en la reserva constitucional determinada; la cual concierne a los derechos fundamentales y su vinculación con preceptos jurídicos.

Pues bien, la jurisprudencia Constitucional ha señalado unas medidas de observación para establecer en que casos un precepto jurídico que vincule derechos fundamentales puede estar violando la reserva de ley mencionada.

Se ha dicho al respecto:

*"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".<sup>17</sup> ( Negrilla fuera del texto )

En otra ocasión esta Corporación manifestó:

*"Con base en los anteriores supuestos, para poder determinar si la norma acusada debió haberse tramitado por medio de una ley estatutaria, no basta con determinar si el objeto de esa disposición tiene alguna relación con un derecho fundamental. Será necesario además, constatar si el contenido normativo expresado por la ley desde el punto de vista material, regula elementos que se encuentran próximos y alrededor del contenido esencial de un derecho fundamental, y en caso de realizar restricciones, límites o condicionamientos sobre éstos, deberá verificarse si éstas tienen un carácter proporcional y constitucionalmente razonable."* <sup>8</sup>

Lo precedente, por cuanto la reserva de ley es una garantía de intangibilidad de los derechos fundamentales. Este resguardo , específicamente en punto de habeas data , es exigido por la propia Constitución cuando expresa que *" En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. "* ( artículo 15 C.P )

Así las cosas, 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 de esta regulación deberá ser a través de una ley estatutaria. Simplemente , por cuanto dichos aspectos son principales e importantes al derecho fundamental de habeas data

En resumen, cuando una ley regule aspectos principales e importantes del núcleo esencial de un derecho fundamental, en este caso del habeas data, el proceso de formación de esta ley debe haber sido el de una ley estatutaria so pena de ser expulsada del ordenamiento jurídico por vicios de forma.

III. El artículo 31 de la ley 863 de 2003 y su posible afectación al núcleo esencial del habeas data. El caso concreto.

En este acápite , analizará esta Corporación si lo establecido por la norma demandada toca de manera superficial , es decir, en aspectos no principales y menos importantes, el derecho fundamental al habeas data, caso en el cual era factible el trámite a través de una ley ordinaria ó si por el contrario , la norma acusada toca aspectos principales e importantes del núcleo esencial del derecho fundamental mencionado; evento en el cual el trámite que debió seguir la norma era el de una ley estatutaria.

Para poder realizar el correspondiente estudio, se observará si el artículo referido *limita, restringe, excepciona o prohíbe* el núcleo esencial del habeas data y si por consiguiente, la *recolección, tratamiento y circulación* de los datos referidos en la norma, respetan la libertades y garantías establecidas en la Constitución.

De esta manera, se considerará en primer lugar ( *a* ) si la administración puede recolectar, tratar y circular datos con base en una ley ordinaria; en segundo lugar ( *b* ) si existe relevancia y proporcionalidad en la transmisión del dato; en tercer lugar ( *c* ), si el reporte de contribuyentes morosos a partir del sexto mes de mora es una excepción al núcleo esencial del derecho fundamental, en cuarto lugar y por último ( *d* ) si la caducidad inmediata establecida en el último párrafo del artículo afecta el núcleo esencial mencionado.

a. La recolección, trato y circulación de datos por parte de la administración, con base en una ley ordinaria.

La norma demandada permite la posibilidad que la administración pública - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - recolecte y trate información sobre el cumplimiento o mora de las obligaciones de impuestos, información sobre los anticipos, retenciones, tributos y gravámenes aduaneros e información sobre sanciones e intereses.

Asimismo, el artículo acusado, autoriza que la DIAN circule la información ya tratada, hacia las centrales de riesgo privadas.

El artículo 31 de la ley 863 de 2003, establece en su primer párrafo:

*" Información a las centrales de riesgo. La información relativa al cumplimiento o mora de las obligaciones de impuestos, anticipos, retenciones, tributos y gravámenes aduaneros, sanciones e intereses, podrá ser reportada a las centrales de riesgo por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales" ( negrilla fuera de texto )*

No cabe duda, que la administración puede estar legitimada en algunos casos a recolectar y tratar datos, que por su especial función deban llegar a su conocimiento. Es decir, aunque la información reservada y personal no es oponible al Estado como lo manifiesta la funcionaria de la DIAN; si lo es respecto de los particulares. Así las cosas, los ciudadanos adquieren el derecho constitucional de conocer, actualizar y rectificar la información que sobre ellos se haya recolectado.

No obstante lo señalado, el cuestionamiento que surge es si dicha facultad puede ser otorgada a través de una ley ordinaria, como lo es la ley 863 de 2003; o si debe aplicarse la reserva de ley estatutaria debido a que el tema que se trata es el habeas data, derecho consagrado en la Constitución como fundamental.

Al respecto a dicho esta Corte:

*" 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 .*

(... )

*La competencia administrativa que se instituye se refiere a la recolección de datos personales que conforman un banco de datos destinados a la circulación. No obstante, la facultad no es objeto de regulación - general o especial -, en ninguna ley estatutaria. La fuente del poder que se concede a la administración se deriva de una simple ley ordinaria. La recolección y circulación de datos personales, sin duda alguna afecta la libertad de las personas; de ahí que su regulación, así sea genérica, debe estar consagrada en una ley estatutaria. Dentro del marco de una ley estatutaria existente, la creación y regulación de bancos de datos de origen público, en principio no podría ser materia de censura constitucional, como quiera que aquélla sirve al propósito de resguardar la libertad informática que puede verse afectada con ocasión de la recolección, tratamiento y circulación de datos. Si se hiciera caso omiso de la anterior cautela, todas las operaciones constitucionalmente relevantes atinentes al tratamiento informático de los datos personales - recolección, tratamiento, circulación, conocimiento, actualización y rectificación -, serían reguladas por medio de las leyes ordinarias que ordenaren la creación pública de bancos de datos, y acabaría por perder todo sentido la previsión constitucional que establece que las mismas sean objeto de la respectiva ley estatutaria, por lo menos en sus contornos esenciales, justamente a fin de preservar la libertad." <sup>9</sup>*

El constituyente de 1991, entendió, que la recolección, tratamiento y circulación de datos eran situaciones principales e importantes que podían afectar la libertad y las garantías individuales establecidas en la Constitución. Sabedor de lo anterior, precavó un trámite especial y jerarquizado, para aquellas leyes que pretendieran regular las acciones ya señaladas. El procedimiento indicado fue aquel de las leyes estatutarias.

Estas leyes tienen un acento especial, tanto en las materias que tratan como en el proceso especial de elaboración. Así pues, existe una reserva de materia para ser tramitadas por esta ley, y, además requiere de la votación afirmativa de la mayoría absoluta del congreso, el trámite debe efectuarse en una legislatura y tendrá un control previo de constitucionalidad.

En consecuencia, comparte esta Corporación el concepto del Ministerio Público, según el cual la competencia establecida en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución, prohíbe conceder facultades extraordinarias al ejecutivo para regular materias que conciernen a derechos fundamentales. En este orden de ideas, la Constitución de 1991, en su artículo 152 literal a, determinó un proceso especial de elaboración de la ley - ley estatutaria - en aquellas leyes que pretendieran regular situaciones principales e importantes en lo concerniente con derechos fundamentales, como es la recolección, tramitación y circulación de datos, base esencial del habeas data.

Es por intermedio de este proceso, que el Constituyente de la época, encontró que se garantizaba de la mejor forma la libertad y las garantías constitucionales de los individuos.

Así las cosas, " *los datos personales que se recogen, el tipo de tratamiento que reciben y las formas y límites de su circulación, son aspectos de una misma decisión que no deja de tener repercusiones sobre la autodeterminación informativa* "10. Por consiguiente, no cabe dudas que dichas acciones son principales e importantes con relación al derecho fundamental. Razón por la cual, la Constitución señaló que sólo a través de una ley estatutaria se daba una protección importante en la garantía de este derecho.

La Corte llama la atención sobre la manera como la ley toca el tema de la caducidad del dato. Una cosa es que el dato circule al interior del Estado, entre los órganos encargados de recaudar impuestos y otra distinta es que circule por fuera del Estado, en manos de particulares y lo que es más grave que sea el Estado quien alimente con su información las bases de datos de los particulares, entregando la información que los particulares le han dado solo para efectos tributarios.

b. Excepción al núcleo esencial del derecho fundamental de habeas data.

Se ha mencionado con anterioridad, que la afectación producida por un precepto jurídico, que limite, restrinja, excepcione o prohíba el núcleo esencial de un derecho fundamental, en este caso el habeas data, no puede ser regulado ni siquiera por intermedio de una Ley Estatutaria.

Debe entenderse el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental.

El precepto demandado establece la posibilidad de reportar la cuantía adeudada por los contribuyentes morosos, a partir del sexto mes de mora.

El artículo acusado, en su inciso segundo establece:

"Tratándose de contribuyentes morosos, se reportará su cuantía a partir del sexto (6) mes de mora "( negrilla fuera de texto )

Sin embargo, no existe ley estatutaria en el ordenamiento jurídico colombiano, que haya señalado un plazo inicial para el reporte a las centrales de riesgo, de los deudores morosos en punto de su cuantía.

Así las cosas, el inciso referido del artículo demandado, está estableciendo una excepción al plazo para reportar datos - cuantía - a centrales de riesgo. La excepción consistiría en la determinación de un plazo diferente de reporte para los contribuyentes morosos de la DIAN, en relación con los demás deudores morosos, con respecto a la cuantía.

La señalada excepción, determina una situación principal e importante del derecho fundamental y afecta de manera diáfana el núcleo esencial del habeas data; razón por la cual debió haber sido estipulada en una ley estatutaria y no a través de una ley ordinaria, por no ser las situaciones que regulan de poca importancia.

c. Relevancia y proporcionalidad de la transmisión de dato.

En el presente caso, no encuentra esta Corporación, que el dato recolectado por la DIAN debido a obligaciones tributarias y por razón de sus funciones deba ser transmitido a centrales de riesgo privadas. El almacenamiento de estos datos, para la administración pública, puede estar legitimado y ser relevante. Sin embargo, no existe fundamento alguno que haga relevante para las funciones públicas desempeñadas por la DIAN, la transmisión de los datos recolectados a sitios de recolección privados de información.

Pues bien, no existe sustento alguno de dicha transmisión, por cuanto las finalidades del servicio de la DIAN en esta materia sería la información tributaria; datos estos que no son indispensables trasladar a centrales de riesgo privadas.

Comparte esta Corte el concepto del Ministerio Público, cuando se afirma que la medida tomada por la norma acusada no es razonable, pues la DIAN cuenta con instrumentos jurídicos para hacer efectivo el cobro de obligaciones tributarias. Lo que corrobora, que la medida de reportarlo a una base de datos privada, no es necesaria debido a que la administración posee el privilegio de hacer cumplir las obligaciones tributarias a través de la jurisdicción coactiva.

Así las cosas, se presenta una afectación al núcleo esencial del habeas data.

d. Caducidad inmediata como afectación al núcleo esencial del derecho fundamental de habeas data

Comparte esta Corte el concepto del Ministerio Público, cuando se afirma que el inciso final del artículo acusado, tiene una caducidad velada del dato objeto de reporte. En otras palabras, cuando se determina que una vez cancelada la obligación por todo concepto, la DIAN ordenará eliminar inmediata y definitivamente el registro en la central de riesgo respectiva.

El inciso final mencionado indica:

"Una vez cancelada la obligación por todo concepto, esta entidad deberá ordenar la eliminación inmediata y definitiva del registro en la respectiva central de riesgo." ( negrilla fuera del texto )

Por consiguiente, la norma acusada en su inciso final trae consigo una forma de caducidad encubierta, al circunscribir la caducidad del dato a la

cancelación por todo concepto de la obligación tributaria

Al respecto esta Corporación ha señalado:

"

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

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

"[l]a 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.

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

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

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

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

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

(... )

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

Ahora bien, la norma actualmente acusada, al igual que el párrafo del artículo 114 de la ley 510 de 1999, declarado inexecutable en la sentencia C-384 de 2000, o el artículo 110 de la ley 510 de 1999, declarado inexecutable por la sentencia C-729 de 2000, fija pautas y límites al derecho de habeas data, al establecer supuestos de hecho de carácter temporal para que las personas puedan salir o permanecer en una base de datos. Por consiguiente, conforme a los citados precedentes, ese contenido normativo requería una ley estatutaria.

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

15. Como reiteradamente ha señalado esta Corporación<sup>11</sup>, el derecho al habeas data consiste en la posibilidad que tiene cada persona de

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

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

17. De otro lado, el propio artículo 15, al regular el habeas data y el derecho a la intimidad, ampara también, dentro de determinados límites, el derecho de las personas a estructurar bases de datos, pues no sólo prevé precisamente que el hábeas data es un mecanismo para rectificar el contenido de dichas bases, sino que además esa disposición establece literalmente que "en la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución". Esto significa que existe un derecho a recolectar, sistematizar y circular datos, que además se encuentra profundamente ligado a la libertad de toda persona de informar y recibir información veraz e imparcial (CP art. 20). El derecho a sistematizar y circular datos es entonces fundamental, no sólo por su consagración expresa en el artículo 15 superior sino además por su relación inescindible con la libertad de información, que es uno de los derechos más importantes en una democracia, tal y como esta Corte lo ha destacado en numerosas oportunidades, al señalar que es una libertad preferente en nuestro orden constitucional<sup>12</sup>. Ahora bien, la consagración de un término de caducidad, a partir del cual las entidades financieras no pueden circular determinados datos sobre los eventuales deudores, implica obviamente una restricción al derecho a la circulación de datos, reconocido por la Carta. Y esta restricción, al estar asociada al derecho fundamental a recolectar, tratar y circular datos, requiere una ley estatutaria."<sup>13</sup>

En suma, el término de caducidad del dato almacenado, debe ser una determinación que tome el legislador a través de una ley estatutaria, por cuanto dicha regulación, es principal e importante para el derecho fundamental.

Así las cosas, si lo que se buscaba con la norma demandada era establecer una caducidad del dato de manera inmediata con la cancelación de la obligación tributaria, esta debió realizarse por intermedio de una ley estatutaria y no a través de una ley ordinaria.

En este orden de ideas, esta Corporación concluye lo siguiente:

Existe un principio general establecido en nuestra Constitución Política, según el cual aquellas leyes que traten sobre situaciones principales e importantes de los derechos fundamentales o sus mecanismos de protección deben ser tramitadas a través del procedimiento de una ley estatutaria. Es decir, se presenta una reserva de ley estatutaria. No obstante lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que el análisis de dicho principio no debe ser radical por cuanto dejaría vacía la competencia del legislador ordinario; quien en muchas ocasiones expide leyes que de una u otra manera vinculan tangencialmente derechos fundamentales, tratando situaciones no principales y menos importantes de este tipo de derechos. Así las cosas, no necesariamente todas las leyes que vinculen derechos fundamentales- situación muy normal - deben tramitarse por intermedio de una ley estatutaria, existe la posibilidad que se realice a través de leyes ordinarias pero con base en los argumentos acá esbozados

Ahora bien, para poder establecer cuando una ley que relacione derechos fundamentales debe ser tramitada como estatutaria; habrá que observar si esta determina situaciones principales e importantes.

Sin embargo, téngase en cuenta que el legislador no podrá vulnerar el núcleo esencial de un derecho fundamental, sea mediante una ley estatutaria o mediante una ley ordinaria.

En este orden de ideas, el artículo 31 de la ley 863 de 2003, regula el habeas data, como derecho fundamental y que deberá ser protegido como se mencionó con anterioridad.

Pues bien, del estudio realizado por esta Corte se desprende, con relación al inciso primero del artículo en mención, que la administración no puede arrogarse la facultad de recolectar, tratar y circular datos, si esta no proviene de una ley estatutaria; garantía constitucional suprema para el respecto de la libertad de los ciudadanos en materia de habeas data. Igualmente, el inciso segundo del artículo 31 de la ley referida, efectúa una excepción al núcleo esencial del derecho fundamental de habeas data. Excepción esta consistente en establecer el reporte del dato a partir del sexto mes de mora, lo que sitúa en posición diferente a aquellos deudores de obligaciones no tributarias, quienes pueden ser reportados desde el momento del incumplimiento. En igual manera, la irrelevancia y desproporcionalidad de la trasmisión del dato hacen que se presente una afectación al derecho fundamental ya referido.

Por otro lado, como lo afirman la demandante y el Ministerio Público, con la norma acusada se violan los principios de finalidad y divulgación restringida del dato, los cuales prohíben circular el dato hacia fines diferentes de los previstos al momento de la recolección. La norma demandada, permite que los datos obtenidos por la DIAN sean divulgados a terceros sin el consentimiento del contribuyente, lo que vulnera la confianza depositada por este en la administración pública. El consentimiento del particular debe ser previo, expreso e informado.

En consecuencia, y como lo señala el Ministerio Público, la finalidad en la recolección del dato debe ser determinada, explícita y legítima. Por ende, el dato recolectado no puede ser transmitido para fines diferentes a los previstos originalmente. Así las cosas, como lo indica la demandante, las centrales de riesgo tienen una naturaleza privada, de carácter financiero y cuyo fin es el análisis del riesgo del crédito; lo que denota a todas luces una finalidad completamente ajena a los objetivos tributarios. Por consiguiente, al determinar la norma demandada un objetivo diferente para el dato recolectado y al no indicar el uso que las centrales de riesgo pueden hacer de la información, se vulnera el principio de finalidad del dato.

De otra parte, el inciso tercero del aludido artículo determina una caducidad inmediata del dato. Caducidad esta que estará aparejada con la cancelación por todo concepto de la obligación tributaria. Al respecto, esta Corporación, ha establecido que cuando una ley pretende establecer la caducidad del dato reportado, está tratando situaciones principales e importantes del derecho fundamental y solo puede ser regulado por una Ley Estatutaria.

En resumen, por los presupuesto anotados, el artículo 31 de la ley 863 de 2003, en algunos supuestos de hecho de la norma, debió ser tramitado a través de una Ley Estatutaria y no por intermedio de una Ley Ordinaria, debido a que pretendió el Congreso regular situaciones principales e importantes que solo pueden ser reguladas por una Ley Estatutaria y en otros supuestos como reportar a centrales de riesgo privadas, afectó el núcleo esencial del Derecho Fundamental del habeas data y éste núcleo esencial no puede ser afectado ni siquiera por el Legislador Estatutario, mucho menos, por el Legislador Ordinario. Razón por la cual esta Corte declarará inexecutable la norma acusada.

Ahora bien, durante la vigencia del artículo referido, varias personas pudieron verse afectadas con el reporte a bases de datos privadas de la información que trata el artículo 31 de la ley 863 de 2003; razón por la cual estas deberán ser excluidas de las centrales de riesgo respecto de esta especial información. En consecuencia, esta Corporación declarará que los efectos de la presente Sentencia se producirán a partir de la fecha de entrada en vigencia de la ley 863 de 2003.

Finalmente, la Corte no puede dejar de lado que en varias ocasiones normas de contenido normativo similar, han sido declaradas inexecutables por violación a la reserva de ley estatutaria. No obstante la trascendencia del tema, no existe en el ordenamiento jurídico una regulación estatutaria sobre el derecho de habeas data, sustento por el cual esta Corte exhorta e insiste al Congreso de la República, para que en uso de sus funciones expida una ley estatutaria que regule el derecho fundamental al habeas data

#### VII. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

1. Declarar INEXEQUIBLE el artículo 31 de la ley 863 de 2003, por las razones expuestas en esta providencia.
2. Declarar que los efectos de la presente Sentencia se producirán a partir de la fecha de entrada en vigencia de la ley 863 de 2003.

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor RODRIGO ESCOBAR GIL, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia. Presidencia de República. Febrero de 1991. pag 125

2 Sentencia C-425 de 1994

3 Sentencia C- 578 de 1995

4 Sentencia C- 384 de 2000 y C- 687 de 2002

5 Sentencia C- 687 de 2002

6 Sentencia C- 729 de 2000

7 Sentencia C-384 de 2000

8 Sentencia C- 687 de 2002

9 Sentencia C- 567 de 1997

10 C- 384 de 2000. En igual sentido, Sentencia C- 567 de 1997

11 Véase, entre otras, las sentencias C - 384 de 2000 y C - 729 de 2000

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

13 Sentencia C-687 de 2002 . .

---

Fecha y hora de creación: 2026-05-22 00:02:50