

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia T-[729/02](#)

REFERENCIA: Expediente T-467467

Acción de tutela instaurada por Carlos Antonio Ruiz Gómez contra el Departamento Administrativo de Catastro (Alcaldía Mayor de Bogotá) y la Superintendencia Nacional de Salud.

MAGISTRADO PONENTE: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Ficha	CC ST 729 de 2002 - 1 CC ST 729 de 2002 - 2
Convenciones	
Color Verde	Problema Jurídico
Color Azul agua	Ratio Decidendi

Bogotá D.C., cinco (5) de septiembre de dos mil dos (2002).

HABEAS DATA-Contenido y alcance

HABEAS DATA-Principio de operatividad

El ámbito de acción o de operatividad del derecho al habeas data o derecho a la autodeterminación informática, está dado por el entorno en el cual se desarrollan los procesos de administración de bases de datos personales. De tal forma que integran el contexto material: el objeto o la actividad de las entidades administradoras de bases de datos, las regulaciones internas, los mecanismos técnicos para la recopilación, procesamiento, almacenamiento, seguridad y divulgación de los datos personales y la reglamentación sobre usuarios de los servicios de las administradoras de las bases de datos.

ADMINISTRACION DE DATOS PERSONALES-Principios

DATOS PERSONALES-Características

HABEAS DATA Y DERECHO A LA INFORMACION-Clasificación de la información

DERECHOS FUNDAMENTALES RELACIONADOS CON MANEJO DE BASES DE DATOS-Ausencia de regulación

Ante la inexistencia de mecanismos ordinarios de protección de los derechos relacionados con la libertad informática, y la ausencia de una ley estatutaria que regule con amplitud esta materia, situación denunciada en múltiples oportunidades por esta Corte, y aceptando que la acción de tutela a pesar de su especial importancia en materia de protección de los derechos al habeas data y a la intimidad, no constituye herramienta suficiente para la reconducción adecuada de las conductas desarrolladas en el ámbito del poder informático, la Corte como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, y en desarrollo del principio de eficacia de los derechos fundamentales, hará la siguiente declaración: reiterará la invitación al Congreso de la República e incluso a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, para

que en la medida de sus posibilidades presenten e impulsen respectivamente, un proyecto de ley estatutaria que ofrezca una regulación amplia, consistente e integral en la materia.

DATOS PERSONALES EN PAGINA DE INTERNET DE CATASTRO DISTRITAL-Se violan principios/PRINCIPIOS EN ADMINISTRACION DE DATOS PERSONALES

Para la Corte, la recopilación y publicación de la información contenida en la base de datos de Catastro, está sometida a los principios de la administración de datos, precisamente por que la misma está conformada por datos personales mediante los cuales se asocia una realidad patrimonial con una persona determinada. La Sala, al examinar en el caso concreto el poder de irradiación de estos principios como manifestación del derecho a la autodeterminación informática, encuentra que se presenta una vulneración de los derechos fundamentales del demandante. A partir de la inobservancia y desconocimiento de los principios de libertad, finalidad e individualidad, rectores de la administración de datos personales, la Sala considera lo siguiente: con la publicación de la base de datos sobre la información catastral de Bogotá en la Internet, tal y como está dispuesta, el Departamento administrativo de Catastro, vulnera el derecho fundamental a la autodeterminación informática del demandante. En consecuencia, se torna indispensable conceder la tutela invocada y ordenar a la respectiva entidad que haga cesar la conducta vulneratoria del derecho, de tal forma que en adelante se abstenga de publicar, con posibilidad de acceso indiscriminado y sin el consentimiento previo y libre, información personal del actor.

DATOS PERSONALES EN PAGINA DE INTERNET DE SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Se violan principios

Considera la Corte que, con la publicación de la base de datos sobre los afiliados al sistema integral de seguridad social en Salud, la Superintendencia Nacional de Salud vulnera el derecho fundamental a la autodeterminación informática del actor. En efecto, toda vez que este tipo de datos personales está catalogado como información semi-privada, es decir que su acceso se encuentra restringido, la posibilidad de su conocimiento por parte de terceros totalmente ajenos al ámbito propio en el cual se obtuvo dicha información, a partir del sencillo requisito de digitar su número de identificación, desconoce los principios constitucionales de libertad, finalidad, circulación restringida e individualidad propios de la administración de datos personales. Por lo anterior, resulta procedente conceder la tutela invocada y ordenar a la respectiva entidad que haga cesar la conducta vulneratoria de su derecho, en el sentido de permitir que cualquier persona tenga acceso a información personal sobre el actor.

DERECHO A LA AUTODETERMINACION INFORMATICA-Incremento de riesgos de vulneración efectiva

Ante la posibilidad de acceso a múltiples bases de datos personales (publicadas ahora en la Internet), el fortalecimiento del poder informático (caracterizado por su titularidad en ocasiones anónima), y la carencia casi absoluta de controles, se han incrementado los riesgos de vulneración efectiva no sólo del derecho a la autodeterminación informática, sino de los demás derechos fundamentales puestos en juego en el ámbito informático: la intimidad, la libertad e incluso la integridad personal.

REFERENCIA:

Expediente T-467467

Acción de tutela instaurada por Carlos Antonio Ruiz Gómez contra el Departamento Administrativo de Catastro (Alcaldía Mayor de Bogotá) y la Superintendencia Nacional de Salud.

MAGISTRADO PONENTE:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá D.C., cinco (5) de septiembre de dos mil dos (2002).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis y Eduardo Montealegre Lynett, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos [86](#) y [241](#) numeral 9º de la Constitución Política, y en los artículos [33](#) y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá en única instancia, dentro del expediente de tutela T-467467.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos.

1. Desde el año de 2001, el Departamento Administrativo de Catastro del Distrito Capital, ha dispuesto en la Internet una página virtual que incorpora una base de datos sobre la información catastral de Bogotá. Mediante la digitación del número del documento de identificación de cualquiera persona, es posible obtener información básica (dirección, zona de conservación, vigencia de la formación, tipo de propiedad, estrato, área de terreno, área de construcción), acerca de uno (y siempre el mismo) de los bienes inmuebles registrados en la base de datos bajo dicho número.

Así mismo, mediante la digitación de al menos cuatro datos de cinco (dirección del predio, matrícula inmobiliaria, código homologado de información predial, cédula catastral y documento de identidad), es posible obtener información detallada del predio, tanto jurídica (números de escrituras públicas, notaría, propietario, porcentaje de copropiedad etc.), como económica (valor del metro cuadrado del terreno, valor del metro cuadrado construido, monto de los últimos cinco avalúos, vigencia de los avalúos, etc.).

2. Igualmente, la Superintendencia Nacional de Salud ha dispuesto en la Internet una página virtual que incorpora una base de datos con información relativa a la afiliación al régimen de seguridad social en salud, con la cual, mediante la digitación del número del documento de identificación de cualquier persona, es posible acceder a información relativa al nombre completo del afiliado, la fecha de afiliación, los meses en mora y las personas beneficiarias del afiliado, entre otras.

3. En virtud de estos hechos, el ciudadano Carlos Antonio Ruiz Gómez presentó acción de tutela contra las dos entidades responsables de las publicaciones, bajo el siguiente argumento: la disposición y la facilidad en el acceso a tal información, en las circunstancias actuales de orden público (delincuencia común y grupos armados al margen de la ley), además de violar su derecho a la intimidad, pone en riesgo sus derechos y los de su familia a la vida, la integridad personal, la

propiedad y la libertad, por lo cual solicita se suspenda de manera inmediata la acción perturbadora de sus derechos.

2. Decisión de instancia.

La Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá denegó la tutela impetrada. Consideró la corporación: primero, que con la publicación de información mediante las referidas páginas de Internet no se presenta intromisión irracional en la órbita reservada del actor, ni se divulgan hechos privados ni hechos tergiversados o falsos. Segundo, que en cumplimiento del principio de eficiencia de la administración pública, las entidades del Estado están en la obligación de adoptar esta clase de mecanismos de información. Tercero, que frente a la página de la Superintendencia de Salud, con la racionalización y publicación de la información, se pretende la calidad en la prestación del servicio de salud y el control de los recursos de los asociados, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 3 del decreto 1259 de 1994. Y cuarto, que frente a la página de Catastro, la información dispensada tras la digitación del número de identificación es la general o básica del predio, la cual es de dominio público, y que por otro lado, para obtener información jurídica y económica, se requiere la digitación de datos adicionales que al ser de carácter privado, restringen la posibilidad de acceso a la misma.

Concluyó el Tribunal que, "con la existencia de la información en dichas páginas de la Internet, no se pone en peligro la integridad física que aduce el tutelante, cuando solamente se arrojan datos que corresponden a la generalidad de la información de los usuarios, en vía de cumplir los fines y propósitos de estas instituciones".

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos [86](#) y [241](#), numeral 9º de la Constitución Política y [31](#) a [36](#) del Decreto 2591 de 1991, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela de la referencia.

2. Pruebas decretadas por la Sala.

Considerando que el presente caso plantea una tensión particular entre varios derechos fundamentales, que dicha tensión se desarrolla en el ámbito de la Internet como medio de comunicación global, y que sobre el tema no existe regulación; con la finalidad de contar con los mejores elementos de juicio, se solicitaron y se anexaron al expediente conceptos técnicos de las siguientes instituciones: Facultad de Ciencias humanas, Departamento de sociología de la Universidad Nacional de Colombia (fls. 88 a 91); Departamento administrativo de seguridad (DAS) división de investigaciones informáticas y electrónicas (fls. 92 a 96); Superintendencia nacional de Salud (fls. 102 a 108); Departamento administrativo de catastro de Bogotá (fls. 111 a 114); Ministerio de comunicaciones (126 a 129); Documento CONPES 3072 (fls 130 a 151); Fiscalía General de la Nación (fls. 115 a 125); Facultad de jurisprudencia de la Universidad del Rosario (fls. 250 a 267); Facultad de Ciencias sociales, Departamento de antropología de la Universidad de los Andes (fls. 268 y 269); Facultad de derecho, Departamento de derecho constitucional de la Universidad Externado de Colombia (fls. 272 a 275); Facultad de ingeniería civil, Universidad de la Salle (fls. 277 a 279); Facultad de ciencias humanas, Departamento de antropología de la Universidad Nacional de Colombia (fls. 280 a 281).

3. Problema jurídico y temas por desarrollar.

Procederá la Sala a pronunciarse, acerca de las condiciones en las cuales, la posibilidad de acceder a información sobre personas naturales, mediante la digitación del número de identificación, gracias a la manipulación de ciertas bases de datos dispuestas en la Internet, desconoce los derechos fundamentales de los ciudadanos referenciados en las mismas.

Para estos efectos la Sala se pronunciará sobre (a) el contenido y alcance del derecho constitucional al habeas data o a la autodeterminación informática; (b) los principios de la administración de las bases de datos; (c) los datos personales y las diversas clasificaciones de la información; y (d) la deficiencia en los mecanismos de protección de derechos fundamentales relacionados con el manejo de las bases de datos y la necesidad de regulación.

4. Temas jurídicos a tratar.

a.) El contenido y alcance del derecho constitucional al habeas data o a la autodeterminación informática.

Tanto la consagración constitucional del derecho al habeas data, como sus desarrollos jurisprudenciales, encuentran justificación histórica en el surgimiento del denominado poder informático y la posibilidad del manejo indiscriminado de los llamados datos personales. Durante la vigencia de la actual Constitución, el habeas data pasó de ser una garantía con alcances muy limitados, a convertirse en un derecho de amplio espectro. Es así como bajo la égida del derecho general de libertad (artículo 16) y la cláusula específica de libertad en el manejo de los datos (artículo 15 primer inciso), la jurisprudencia ha reconocido la existencia-validez del llamado derecho a la autodeterminación informática. En este sentido, derecho a la autodeterminación informática y derecho al habeas data, son nociones jurídicas equivalente que comparten un mismo referente.

En la actualidad y a partir de los enunciados normativos del artículo 15 de la Constitución, la Corte Constitucional ha afirmado la existencia-validez de tres derechos fundamentales constitucionales autónomos: el derecho a la intimidad, el derecho al buen nombre y el derecho al habeas data. Sin embargo, el estado actual de cosas no fue siempre el mismo. El camino de la delimitación empieza en el año de 1994, con la sentencia T-229 de 1994, en la cual la Corte estableció una clara diferencia entre el derecho a la intimidad y el derecho al buen nombre. Más adelante, en el año de 1997, con la sentencia T-557 de 1997 la Corte precisó las diferencias entre el derecho a la intimidad y el habeas data, después de que la relación entre ambos se había manejado como de género a especie desde el año de 1992.

Para la Sala, la diferenciación y delimitación de los derechos consagrados en el artículo 15 de la Constitución, cobra especial importancia por tres razones: (i) por la posibilidad de obtener su protección judicial por vía de tutela de manera independiente; (ii) por la delimitación de los contextos materiales que comprenden sus ámbitos jurídicos de protección; y (iii) por las particularidades del régimen jurídico aplicable y las diferentes reglas para resolver la eventual colisión con el derecho a la información.

El derecho al habeas data o a la autodeterminación informática.

Concepto.

El derecho fundamental al habeas data, es aquel que otorga la facultad al titular de datos personales, de exigir a las administradoras de datos personales el acceso, inclusión, exclusión,

corrección, adición, actualización, y certificación de los datos, así como la limitación en la posibilidades de divulgación, publicación o cesión de los mismos, conforme a los principios que informan el proceso de administración de bases de datos personales.

El ámbito de operatividad.

El ámbito de acción o de operatividad del derecho al habeas data o derecho a la autodeterminación informática, está dado por el entorno en el cual se desarrollan los procesos de administración de bases de datos personales. De tal forma que integran el contexto material: el objeto o la actividad de las entidades administradoras de bases de datos, las regulaciones internas, los mecanismos técnicos para la recopilación, procesamiento, almacenamiento, seguridad y divulgación de los datos personales y la reglamentación sobre usuarios de los servicios de las administradoras de las bases de datos.

b.) Principios de la administración de las bases de datos.

La administración de los datos personales.

Para la Corte, la especial necesidad de disponibilidad de información mediante la conformación de bases de datos personales, unida a la potencialidad de afectar los derechos fundamentales que apareja el desarrollo de dicha actividad, tornan indispensable someter el proceso de administración de los datos a ciertos principios jurídicos, con el fin de garantizar la armonía en el ejercicio de los derechos fundamentales de las administradoras, de los usuarios y de los titulares de los datos.

En concepto de la Corte, se entiende por el proceso de administración de datos personales, las prácticas que las entidades públicas o privadas adelantan con el fin de conformar, organizar y depurar bases de datos personales, así como la divulgación de estos últimos en un contexto claramente delimitado y con sujeción a ciertos principios.

Principios de la administración de datos personales.

Para la Sala, reiterando la Jurisprudencia de la Corte, el proceso de administración de los datos personales se encuentra informado por los principios de libertad, necesidad, veracidad, integridad, incorporación, finalidad, utilidad, circulación restringida, caducidad e individualidad.

Según el principio de libertad, los datos personales sólo pueden ser registrados y divulgados con el consentimiento libre, previo y expreso del titular, de tal forma que se encuentra prohibida la obtención y divulgación de los mismos de manera ilícita (ya sea sin la previa autorización del titular o en ausencia de mandato legal o judicial). En este sentido por ejemplo, se encuentra prohibida su enajenación o cesión por cualquier tipo contractual.

Según el principio de necesidad, los datos personales registrados deben ser los estrictamente necesarios para el cumplimiento de las finalidades perseguidas con la base de datos de que se trate, de tal forma que se encuentra prohibido el registro y divulgación de datos que no guarden estrecha relación con el objetivo de la base de datos.

Según el principio de veracidad, los datos personales deben obedecer a situaciones reales, deben ser ciertos, de tal forma que se encuentra prohibida la administración de datos falsos o erróneos.

Según el principio de integridad estrechamente ligado al de veracidad, la información que se registre o se divulgue a partir del suministro de datos personales debe ser completa, de tal forma

que se encuentra prohibido el registro y divulgación de datos parciales, incompletos o fraccionados. Con todo, salvo casos excepcionales, la integridad no significa que una única base de datos pueda compilar datos que, sin valerse de otras bases de datos, permitan realizar un perfil completo de las personas.

Según el principio de finalidad, tanto el acopio, el procesamiento y la divulgación de los datos personales, debe obedecer a una finalidad constitucionalmente legítima, definida de manera clara, suficiente y previa; de tal forma que queda prohibida la recopilación de datos sin la clara especificación acerca de la finalidad de los mismos, así como el uso o divulgación de datos para una finalidad diferente a la inicialmente prevista.

Según el principio de utilidad, tanto el acopio, el procesamiento y la divulgación de los datos personales, debe cumplir una función determinada, como expresión del ejercicio legítimo del derecho a la administración de los mismos; por ello, está prohibida la divulgación de datos que, al carecer de función, no obedezca a una utilidad clara o determinable.

Según el principio de circulación restringida, estrechamente ligado al de finalidad, la divulgación y circulación de la información está sometida a los límites específicos determinados por el objeto de la base de datos, por la autorización del titular y por el principio de finalidad, de tal forma que queda prohibida la divulgación indiscriminada de los datos personales.

Según el principio de incorporación, cuando de la inclusión de datos personales en determinadas bases, deriven situaciones ventajosas para el titular, la entidad administradora de datos estará en la obligación de incorporarlos, si el titular reúne los requisitos que el orden jurídico exija para tales efectos, de tal forma que queda prohibido negar la incorporación injustificada a la base de datos.

Según el principio de caducidad, la información desfavorable al titular debe ser retirada de las bases de datos siguiendo criterios de razonabilidad y oportunidad, de tal forma que queda prohibida la conservación indefinida de los datos después que han desaparecido las causas que justificaron su acopio y administración.

Según el principio de individualidad, las administradoras deben mantener separadamente las bases de datos que se encuentren bajo su administración, de tal forma que queda prohibida la conducta dirigida a facilitar cruce de datos a partir de la acumulación de informaciones provenientes de diferentes bases de datos.

Además de las obligaciones derivadas de los principios rectores del proceso de administración de bases de datos personales, existen otros que tienen su origen directo en normas constitucionales y legales, sobre todo lo relativo a la obligación de diligencia en el manejo de los datos personales y la obligación de indemnizar los perjuicios causados por las posibles fallas en el proceso de administración.

c.) Los datos personales y las diversas clasificaciones de la información.

Definición y características del dato personal: objeto protegido.

Acogiendo posiciones doctrinales en la materia, desde la sentencia T-414 de 1992, la Corte ha señalado como características del dato personal las siguientes: i) estar referido a aspectos exclusivos y propios de una persona natural, ii) permitir identificar a la persona, en mayor o menor medida, gracias a la visión de conjunto que se logre con el mismo y con otros datos; iii)

su propiedad reside exclusivamente en el titular del mismo, situación que no se altera por su obtención por parte de un tercero de manera lícita o ilícita, y iv) su tratamiento está sometido a reglas especiales (principios) en lo relativo a su captación, administración y divulgación.

Los datos personales se encuentran por lo general en los llamados "bancos de datos", que han sido definidos como el "conjunto de informaciones que se refieren a un sector particular del conocimiento, las cuales pueden articularse en varias bases de datos y ser distribuidas a los usuarios de una entidad (administradora) que se ocupa de su constante actualización y ampliación.

Habeas data y derecho a la información.

Los datos personales, por sus condiciones especiales, prima facie se encuentran fuera de la órbita de conductas protegidas por el régimen general del derecho constitucional a la información. En consecuencia, la colisión entre derecho al habeas data o derecho a la autodeterminación informática y derecho a la información, deberá resolverse atendiendo las particularidades tanto de la información, convertida en datos personales, como de los rasgos y poder de irradiación del derecho a la autodeterminación informática

Clasificación de la información.

Para la adecuada comprensión de la colisión entre los derechos a la información y al habeas data, en ocasiones extensible al derecho a la intimidad, la Corte propone una tipología de la información que, mediante el manejo de criterios más o menos estables, facilite la unificación de la jurisprudencia constitucional y la seguridad jurídica entre los actores más usuales de los mismos.

La primera gran tipología, es aquella dirigida a distinguir entre la información impersonal y la información personal. A su vez, en esta última es importante diferenciar igualmente la información personal contenida en bases de datos computarizadas o no y la información personal contenida en otros medios, como videos o fotografías, etc.

En función de la especialidad del régimen aplicable al derecho a la autodeterminación, esta diferenciación es útil principalmente por tres razones: la primera, es la que permite afirmar que en el caso de la información impersonal no existe un límite constitucional fuerte al derecho a la información, sobre todo teniendo en cuenta la expresa prohibición constitucional de la censura (artículo [20](#) inciso 2º), sumada en algunos casos a los principios de publicidad, transparencia y eficiencia en lo relativo al funcionamiento de la administración pública (artículo [209](#)) o de la administración de justicia (artículo [228](#)). Una segunda razón, está asociada con la reconocida diferencia entre los derechos a la intimidad, al buen nombre y al habeas data, lo cual implica reconocer igualmente las diferencias entre su relación con la llamada información personal y su posible colisión con el derecho a la información. La tercera razón, guarda relación con el régimen jurídico aplicable a los llamados procesos de administración de datos inspirado por principios especiales y en el cual opera, con sus particularidades, el derecho al habeas data.

La segunda gran tipología que necesariamente se superpone con la anterior, es la dirigida a clasificar la información desde un punto de vista cualitativo en función de su publicidad y la posibilidad legal de obtener acceso a la misma. En este sentido la Sala encuentra cuatro grandes tipos: la información pública o de dominio público, la información semi-privada, la información privada y la información reservada o secreta.

Así, la información pública, calificada como tal según los mandatos de la ley o de la Constitución, puede ser obtenida y ofrecida sin reserva alguna y sin importar si la misma sea información general, privada o personal. Por vía de ejemplo, pueden contarse los actos normativos de carácter general, los documentos públicos en los términos del artículo [74](#) de la Constitución, y las providencias judiciales debidamente ejecutoriadas; igualmente serán públicos, los datos sobre el estado civil de las personas o sobre la conformación de la familia. Información que puede solicitarse por cualquier persona de manera directa y sin el deber de satisfacer requisito alguno.

La información semi-privada, será aquella que por versar sobre información personal o impersonal y no estar comprendida por la regla general anterior, presenta para su acceso y conocimiento un grado mínimo de limitación, de tal forma que la misma sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa en el cumplimiento de sus funciones o en el marco de los principios de la administración de datos personales. Es el caso de los datos relativos a las relaciones con las entidades de la seguridad social o de los datos relativos al comportamiento financiero de las personas.

La información privada, será aquella que por versar sobre información personal o no, y que por encontrarse en un ámbito privado, sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Es el caso de los libros de los comerciantes, de los documentos privados, de las historias clínicas o de la información extraída a partir de la inspección del domicilio.

Finalmente, encontramos la información reservada, que por versar igualmente sobre información personal y sobretodo por su estrecha relación con los derechos fundamentales del titular - dignidad, intimidad y libertad- se encuentra reservada a su órbita exclusiva y no puede siquiera ser obtenida ni ofrecida por autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Cabría mencionar aquí la información genética, y los llamados "datos sensibles o relacionados con la ideología, la inclinación sexual, los hábitos de la persona, etc.

Para la Corte, esta tipología es útil al menos por dos razones: la primera, porque contribuye a la delimitación entre la información que se puede publicar en desarrollo del derecho constitucional a la información, y aquella que constitucionalmente está prohibido publicar como consecuencia de los derechos a la intimidad y al habeas data. La segunda, porque contribuye a la delimitación e identificación tanto de las personas como de las autoridades que se encuentran legitimadas para acceder o divulgar dicha información.

d.) Deficiencia de mecanismos de protección de los derechos fundamentales relacionados con el manejo de las bases de datos. Ausencia de regulación.

Ante la inexistencia de mecanismos ordinarios de protección de los derechos relacionados con la libertad informático, y la ausencia de una ley estatutaria que regule con amplitud esta materia, situación denunciada en múltiples oportunidades por esta Corte, y aceptando que la acción de tutela a pesar de su especial importancia en materia de protección de los derechos al habeas data y a la intimidad, no constituye herramienta suficiente para la reconducción adecuada de las conductas desarrolladas en el ámbito del poder informático, la Corte como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, y en desarrollo del principio de eficacia de los derechos fundamentales, hará la siguiente declaración: reiterará la invitación al Congreso de la República e incluso a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, para que en la medida de sus posibilidades presenten e impulsen respectivamente, un proyecto de ley

estatutaria que ofrezca una regulación amplia, consistente e integral en la materia.

Dada la necesidad de proteger efectivamente y de manera categórica el derecho a la autodeterminación informática, la Corte considera indispensable que se establezcan normas sobre la obligación de adoptar los mecanismos de seguridad adecuados, que permitan la salvaguardia de la información contenida en las bases de datos. Se requieren normas que establezcan sanciones y regímenes especiales de responsabilidad para las entidades administradoras de bases de datos y para los usuarios de la información, así como normas dirigidas a desestimular y sancionar prácticas indebidas en ejercicio del poder informático: cruce de datos, divulgación indiscriminada, bases de datos secretas, entre otras. Por último, también son indispensables normas que regulen los procesos internos de depuración y actualización de datos personales, así como los de las solicitudes de rectificación, adición y supresión de los mismos.

De igual manera, con el fin de que se pueda establecer el equilibrio correspondiente entre los derechos a la información y a la autodeterminación informática, es necesario que el acceso a la información personal debidamente administrada se realice bajo dos principios, llamados a operar bajo la premisa de la posición de garant de la entidad administradora y del peticionario: el principio de responsabilidad compartida, según el cual, tanto quien solicita la información como quien la suministra, desarrollen su conducta teniendo en cuenta la existencia de un interés protegido en cabeza del titular del dato. Y el principio de cargas mutuas, según el cual, a mayor información solicitada por un tercero, mayor detalle sobre su identidad y sobre la finalidad de la información.

5. Del caso concreto.

En el presente caso corresponde a la Sala definir si, con la posibilidad de que cualquier persona pueda acceder a datos personales del señor Carlos Antonio Ruiz Gómez, mediante la digitación de su número de identificación, gracias a la manipulación de bases de datos publicadas en sendas páginas de la Internet por parte del Departamento Administrativo de Catastro del Distrito de Bogotá y de la Superintendencia Nacional de Salud, se desconocen sus derechos fundamentales a la autodeterminación informática o a la intimidad.

El caso de los datos personales dispuestos en la página de Internet de Catastro Distrital.

La Sala comparte la opinión del representante de Catastro, en el sentido de afirmar que la información disponible con la digitación del número de cédula es precaria, y que para el acceso a información específica sobre los diversos bienes inmuebles registrados, es necesario reunir cuatro de cinco datos posibles. Datos que, por el carácter confidencial de los mismos, hacen imposible que terceros totalmente ajenos al titular del número de identificación, tengan acceso a información pormenorizada de los diversos bienes.

En este orden de ideas, teniendo en cuenta la inocuidad de la información accesible tras la digitación del número de identificación, podría eventualmente concluirse que la conducta de Catastro no vulnera derecho fundamental alguno.

Sin embargo, para la Corte, la recopilación y publicación de la información contenida en la base de datos de Catastro, está sometida a los principios de la administración de datos, precisamente por que la misma está conformada por datos personales mediante los cuales se asocia una realidad patrimonial con una persona determinada. La Sala, al examinar en el caso concreto el poder de irradiación de estos principios como manifestación del derecho a la autodeterminación

informática, encuentra que se presenta una vulneración de los derechos fundamentales del señor Carlos Antonio Ruiz Gómez. Las razones son las siguientes:

1.) En primer lugar, la conducta de Catastro no se ajusta al principio de libertad, bacilar en los procesos de administración de datos. Según este principio, la publicación y divulgación de la información, debe estar precedida de autorización expresa y libre de vicios del titular de los datos. Encuentra la Sala que, esta circunstancia no fue atendida por Catastro, quien procedió a la publicación de la base en la Internet, sin el consentimiento previo del señor Carlos Antonio Ruiz.

2.) En segundo lugar, la conducta de Catastro desconoce de manera indirecta el principio de finalidad, en cuanto que permite el acceso indiscriminado a la información personal del señor Carlos Antonio Ruiz a través de su publicación en la Internet. Para la Corte, el proceso de administración de datos personales debe obedecer a una finalidad definida de manera clara y previa, que en el caso de catastro se concreta en la posibilidad de acceso a la información predial en determinadas condiciones y por ciertas personas naturales o jurídicas. En este sentido, Catastro, al facilitar el acceso a información personal de manera indiscriminada, distorsiona la finalidad a la cual estaba llamada la base de datos, pues permite que extraños, sin intereses visibles, accedan a la información sin que sea posible ningún tipo de control por parte de sus titulares.

3.) En tercer lugar, las condiciones de acceso indiscriminado a la información, aunque esta sea precaria, constituyen un riesgo cierto que debe ser evitado ante la posible elaboración de perfiles virtuales. Esta situación conduce a analizar el acance del principio de individualidad. Según este principio, el Departamento Administrativo de Catastro, como administrador de datos personales, debe abstenerse de realizar conductas que faciliten el cruce de datos y la construcción de perfiles individuales. Nuevamente encuentra la Corte que, Catastro, con la publicación de información patrimonial del señor Carlos Antonio Ruiz Gómez, al facilitar las condiciones para que la misma sea sumada a otra, con el concurso de diversas fuentes de información, vulnera su derecho a la autodeterminación informática.

En conclusión, a partir de la inobservancia y desconocimiento de los principios de libertad, finalidad e individualidad, rectores de la administración de datos personales, la Sala considera lo siguiente: con la publicación de la base de datos sobre la información catastral de Bogotá en la Internet, tal y como está dispuesta, el Departamento administrativo de Catastro Distrital de Bogotá, vulnera el derecho fundamental a la autodeterminación informática del señor Carlos Antonio Ruiz Gómez.

En consecuencia, se torna indispensable conceder la tutela invocada y ordenar a la respectiva entidad que haga cesar la conducta vulneratoria del derecho, de tal forma que en adelante se abstenga de publicar, con posibilidad de acceso indiscriminado y sin el consentimiento previo y libre, información personal del señor Carlos Antonio Ruiz Gómez.

El caso de los datos personales dispuestos en la página de Internet de la Superintendencia Nacional de Salud.

En este aspecto, la Sala considera que la información disponible tras la digitación del número de identificación, al estar referida a datos personales del actor que tienen la virtud de revelar aspectos de su órbita privada (su condición de afiliado o no, la condición de beneficiarios de ciertas personas, la EPS a la cual se encuentra afiliado, si está o no en mora, la fecha de

afiliación, las posibles modificaciones en la afiliación, etc.), se encuentra sometida a los principios de la administración de datos personales, en los términos de esta sentencia.

Según el principio de finalidad, los datos, además de procurar un objetivo constitucionalmente protegido, deben conservar el propósito por el cual fueron suministrados u obtenidos, el cual está determinado generalmente por los ámbitos específicos en los que dicha operación se realiza y que en este caso es el propio de las relaciones privadas entre el titular de los datos y las entidades de la seguridad social.

Este principio, ligado al de la circulación restringida, indica que efectivamente la información personal del señor Carlos Antonio Ruiz Gómez, por ser información semi-privada, está llamada a circular exclusivamente dentro de las entidades que conforman el sistema integral de seguridad social en salud.

En este sentido, la Sala reconoce que a pesar de existir un interés público en la información contenida en esta base de datos, el cual está mediado por el derecho a la información de las entidades que incorporan el sistema integral de seguridad social en salud (fines de control en los pagos, de cobertura, de volumen de beneficiarios y demás utilidades de tipo estadístico amparadas en la ley), del mismo no se desprende la posibilidad de conocimiento indiscriminado de la información, situación que se facilita por su disponibilidad y libertad de acceso gracias a la Internet.

Considera entonces la Corte que, con la publicación de la base de datos sobre los afiliados al sistema integral de seguridad social en Salud, la Superintendencia Nacional de Salud vulnera el derecho fundamental a la autodeterminación informática del señor Carlos Antonio Ruiz Gómez.

En efecto, toda vez que este tipo de datos personales está catalogado como información semi-privada, es decir que su acceso se encuentra restringido, la posibilidad de su conocimiento por parte de terceros totalmente ajenos al ámbito propio en el cual se obtuvo dicha información, a partir del sencillo requisito de digitar su número de identificación, desconoce los principios constitucionales de libertad, finalidad, circulación restringida e individualidad propios de la administración de datos personales.

Por lo anterior, resulta procedente conceder la tutela invocada y ordenar a la respectiva entidad que haga cesar la conducta vulneratoria de su derecho, en el sentido de permitir que cualquier persona tenga acceso a información personal sobre el actor.

Lo anterior no obsta para que la Superintendencia Nacional de Salud pueda adelantar la actividad de administración de la referida base de datos, siempre y cuando la misma se desarrolle en el ámbito propio del sistema integral de seguridad social en salud, de tal forma que la base de datos pueda ser conocida por las personas autorizadas para ello, en concordancia con las finalidades de las entidades promotoras de salud, las instituciones prestadoras, las entidades de control, los usuarios y demás personas que integran el régimen de seguridad social de salud.

Los casos de los datos personales dispuestos en las páginas de Internet de Catastro Distrital y de la Superintendencia Nacional de Salud.

Ante el surgimiento del poder informático, la existencia de un número único de identificación de los nacionales colombianos se ha constituido hoy en un factor de riesgo para el ejercicio de los derechos fundamentales. Esta situación se hace evidente, ante la relativa facilidad de efectuar los llamados "cruces de datos", de tal forma que con la digitación de un sólo dato (el número de identificación) y la disponibilidad de varias bases de datos personales, es posible en contados

minutos elaborar un "perfil virtual" de cualquier persona.

Esta posibilidad, cercana a la vulneración del derecho a la autodeterminación informática, se pone en evidencia en el caso bajo estudio, aunque de manera aparentemente inocua. En este orden de ideas considera la Sala que, aunque precaria, tanto la información patrimonial, como la información acerca del núcleo familiar y de las características de la afiliación al sistema de seguridad social en salud del señor Carlos Antonio Ruiz Gómez, permite construir una pequeña semblanza del titular, que incluso podría perfeccionarse ante la posibilidad de acceso indiscriminado a nuevas bases de datos personales.

Esta situación afecta sus derechos fundamentales, no sólo en lo que concierne a la autodeterminación informática, sino también en lo relativo a su intimidad, libertad e integridad física, entre otros.

Considera entonces la Sala que, ante la posibilidad de acceso a múltiples bases de datos personales (publicadas ahora en la Internet), el fortalecimiento del poder informático (caracterizado por su titularidad en ocasiones anónima), y la carencia casi absoluta de controles, se han incrementado los riesgos de vulneración efectiva no sólo del derecho a la autodeterminación informática, sino de los demás derechos fundamentales puestos en juego en el ámbito informático: la intimidad, la libertad e incluso la integridad personal.

Estos riesgos, como lo ha señalado la Corte, por su magnitud y especial naturaleza, son inevitables e irremediables mediante el simple ejercicio de la acción de tutela. Es entonces por esta razón y ante la evidencia que el caso bajo estudio supone en términos de certeza y potencialidad de los riesgos de afectación de los derechos fundamentales, que la Sala considera urgente la expedición de una regulación integral, comprensiva y suficiente en la materia, como se procederá a declararlo en la parte resolutive de la presente sentencia.

III. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo colombiano y por mandato de la Constitución Política de 1991,

RESUELVE:

Primero. Revocar la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, y en su lugar Conceder la tutela al derecho a la autodeterminación informática vulnerado por el Departamento Administrativo de Catastro de Bogotá y por la Superintendencia Nacional en Salud, por la publicación de sendas bases de datos en páginas de la internet. En consecuencia, se les ordena eliminar cualquiera posibilidad de acceso indiscriminado, mediante la digitación del número de identificación, a los datos personales del ciudadano Carlos Antonio Ruiz Gómez, en los términos de esta sentencia.

Segundo. Exhortar al Procurador General de la Nación para que en cumplimiento de sus deberes constitucionales, consagrados en los artículos [277](#) numeral 2º, y [278](#) numeral 3º de la Constitución, promueva la presentación de un proyecto de ley estatutaria con el fin de dotar a los ciudadanos colombianos de mecanismos suficientes para la protección de los derechos fundamentales a la autodeterminación informática, habeas data, intimidad, libertad e información, entre otros.

Tercero. Exhortar al Defensor del Pueblo para que en cumplimiento de sus deberes

constitucionales consagrados en el artículo [282](#) numeral 6º de la Constitución, promueva la presentación de un proyecto de ley estatutaria con el fin de dotar a los ciudadanos colombianos de mecanismos suficientes para la protección de los derechos fundamentales a la autodeterminación informática, habeas data, intimidad, libertad e información, entre otros.

Cuarto. Exhortar al Congreso de la República para que en la medida de sus posibilidades tramite y apruebe el respectivo proyecto de ley estatutaria sobre las condiciones de ejercicio, principios, y mecanismos judiciales y administrativos de protección de los derechos fundamentales a la autodeterminación informática, habeas data, intimidad, libertad e información, entre otros.

Quinto. Por Secretaría General de esta Corporación librar las comunicaciones de que trata el decreto [2591](#) de 1991.

Comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

Eduardo Montealegre Lynett

Magistrado.

álvaro Tafur Gálvis

Magistrado.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

