

15/10/10
MUT ✓

36

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Plena

SENTENCIA C-640 de 2010
(Agosto 18, Bogotá DC)

Referencia: D-7999

Norma demandada: artículos 78 y 79 de la Ley 1328 de 2009.

Demandante: Carlos Alberto Paz Russi.

Magistrado: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Carlos Alberto Paz Russi, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 de la Constitución Nacional, pide a la Corte Constitucional que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 78 y 79 de la Ley 1328 de 2009, "*por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones*".

1. Texto normativo demandado.

El texto de los artículos demandados es el siguiente:

LEY 1328 DE 2009¹
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.

ARTÍCULO 78. *REGISTRO UNICO DE SEGUROS (RUS)*. Créase el Registro Único de Seguros (RUS) al cual se podrá acceder mediante Internet, con el fin de proveer al público de información concreta, asequible y segura sobre las personas que han adquirido pólizas de seguros, las que están aseguradas por dichas pólizas y las beneficiarias de las mismas.

El RUS será administrado en la forma y condiciones que para el efecto señale el Gobierno Nacional dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la promulgación de la presente ley.

¹ Diario Oficial No. 47.411 de 15 de julio de 2009

El RUS incluirá información sobre las pólizas de seguros expedidas por las compañías de seguros que operan en Colombia y sobre las pólizas expedidas por compañías extranjeras de conformidad con las autorizaciones previstas en la presente ley, atendiendo la reglamentación que para tal efecto se expida, la cual señalará el tipo de pólizas y la gradualidad con que las mismas deberán incorporarse al registro.

Las compañías de seguros tendrán la obligación de suministrar permanentemente la información necesaria para la creación y funcionamiento del registro. El incumplimiento de esta obligación facultará a la Superintendencia Financiera de Colombia para imponer las sanciones previstas en el artículo 208 del Estatuto Financiero.

ARTÍCULO 79. PRINCIPIOS DEL REGISTRO UNICO DE SEGUROS (RUS). El Registro Único de Seguros (RUS) se registrá por los siguientes principios:

- a) **Universalidad:** El Registro incluirá información sobre todas las pólizas durante el término de su vigencia y 10 años más.
- b) **Asequibilidad:** El Registro funcionará de tal manera que las personas puedan fácilmente consultar la información.
- c) **Privacidad:** El Registro contendrá única y exclusivamente la información relacionada con la existencia de la póliza, su vigencia, sus tomadores, beneficiarios y asegurados.

2. Demanda: pretensión y cargos

Para el actor, los artículos demandados vulneran el artículo 2^o y el artículo 15³ de la Constitución Política, pero el reproche gira en torno a un único cargo: las disposiciones acusadas vulneran el derecho a la intimidad de quienes suscriben voluntaria y libremente un contrato de seguros.

Dice el demandante que el contrato de seguros es un contrato privado, con unas características contractuales definidas en la ley, mediante el cual una de las partes, denominada "asegurador", asume los riesgos que le traslada otra parte, denominada "tomador" o "asegurado", cuyo patrimonio o vida puede

² Constitución Política, artículo 2^o: "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."

³ Constitución Política, artículo 15: "Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.

Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley".

resultar afectado, directa o indirectamente, por la realización de un riesgo. El asegurado es el titular del interés asegurable, y la asunción del riesgo por parte del asegurador se perfecciona con el pago de un precio, que en el contrato de seguros se denomina "*prima*". El pago debe hacerse en un término definido en la ley. La tercera parte en el contrato de seguros se denomina "*beneficiario*", y es la persona que tiene derecho a recibir la prestación asegurada. Una vez ocurrido el siniestro y probada su cuantía de parte del asegurado o beneficiario, surge la obligación de indemnizar para el asegurador.

Después de describir en detalle los requisitos y características de cada una de las partes en el contrato de seguro, la demanda entra a formular el cargo en los siguientes términos:

"Si la persona tiene su derecho constitucional a la intimidad, y en ejercicio de dicho derecho, adquiere determinados bienes, y los quiere proteger, y para ello acude a una compañía de seguros, de orden privado, y los asegura, o toma uno o varios seguros de vida, y libremente designa sus beneficiarios, ora porque tiene determinado vínculo familiar, ora porque ese vínculo nació de una gran amistad, etc., ¿Por qué el estado pretende invadir ésta órbita de la intimidad colocando en riesgo la integridad física del asegurado, cuando se haga pública las pólizas que tiene y a quién ha designado como beneficiario, creando además un caos familiar, toda vez que el estatuto comercial no obliga a determinar como beneficiarios de los seguros de vida al cónyuge o algún familiar, sino que libremente el asegurado los designa, salvo que éste sea oneroso, caso en el cual debe ser el acreedor el beneficiario?"

Explica el demandante que es posible, según la regulación del Código de Comercio, que el asegurado en vida modifique la póliza de vida en cuanto a sus beneficiarios, con una simple comunicación a la aseguradora. Por lo tanto, no siempre el cónyuge superviviente es el beneficiario y "*no hay acción alguna contra la compañía de seguros pues ésta está cumpliendo con la voluntad del asegurado, al suscribir la póliza, o cuando ordenó el cambio de beneficiario, pues de otra forma estaría violando su correspondencia, al hacer pública la modificación*".

En consecuencia, "*el autorizar la publicación del Registro Único de Seguros (RUS) viola flagrantemente la intimidad de las personas que han adquirido unos bienes y los quieren proteger, como también la normatividad sobre el contrato de seguros de vida, pues obliga al asegurador a divulgar el tomador, asegurado y el beneficiario de las pólizas, sin discriminación alguna... Con esta ley, quedará al descubierto toda transacción privada, porque el Estado ha invadido la órbita de la intimidad*".

Después de citar *in extenso* sentencias de la Corte en las que se concluye, según el actor, que en casi todos las hipótesis prevalece el derecho a la intimidad sobre el derecho a la información, afirma que "*el estado no puede inmiscuirse en las relaciones contractuales privadas, so pretexto de informar*

al público en general, toda vez que en esa relación contractual entre asegurador y asegurado, son ellos, personas privadas, las que deciden, en el marco de la ley, las condiciones de la contratación”.

Finalmente, con base en la definición legal del Código de Procedimiento Civil sobre los documentos públicos y privados, y la regla constitucional contenida en el artículo 74, según la cual *“todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”*, el demandante afirma que las normas acusadas establecen una interceptación de la comunicación privada del asegurado, pues la comunicación de éste con su asegurador es confidencial, y la ley no exige publicarla. La obligación que imponen las normas demandadas, en cabeza del asegurado, de divulgar esa información, viola el derecho a la intimidad y deroga normas del Código de Comercio.

3. Intervenciones ciudadanas

3.1. Intervención de la Federación de Aseguradores Colombianos (FASECOLDA)⁴

Las normas demandadas deben declararse exequibles. A lo largo del trámite legislativo *“fue claro que el objetivo que perseguía crear la figura del Registro Único de Seguros era brindarle una herramienta a los potenciales beneficiarios de ciertos seguros, para que consultaran si existían dichos seguros y así poder ejercer la acción de reclamación ante la aseguradora del caso para solicitar el pago de la indemnización respectiva. Existen seguros en los cuales el beneficiario, a la hora de la suscripción del seguro, no participa en la operación, no tiene conocimiento de que es beneficiario del mismo o simplemente es indeterminado. El caso típico son los seguros de vida y los seguros de responsabilidad civil extracontractual”*.

Ocurre con frecuencia en los seguros de vida, que a la muerte del asegurado, el beneficiario no conoce de la existencia de la póliza y nunca hace el reclamo ante alguna aseguradora. Y en caso de los seguros de responsabilidad civil extracontractual, dado que el posible beneficiario sólo es determinable al momento del siniestro, *“si no existe una herramienta que le permita conocer de manera expedita que el causante del daño contaba con un seguro de responsabilidad civil extracontractual, probablemente nunca ejercería la acción directa que tiene contra la aseguradora para pedirle, directamente, el pago de la indemnización”*. El Registro Único de Seguros (RUS) es precisamente esa herramienta, *“que le permite a los potenciales beneficiarios consultar sobre la existencia de pólizas a nombre de personas de las cuales son beneficiarias por causa de muerte o por ser causantes de un daño”*.

⁴ Fl. 39, expediente D-7999. La intervención de FASECOLDA está suscrita por Rebeca Herrera Díaz, Directora Jurídica.

FASECOLDA siempre ha insistido, por estas razones, en que el RUS únicamente debe versar sobre los seguros en los cuales los beneficiarios no conozcan sobre la existencia de la póliza, esto es, los seguros de vida y de responsabilidad civil extracontractual. La inclusión de otro tipo de seguros en el RUS sí podría vulnerar el derecho a la intimidad y a la reserva bancaria, pues se trata de contratos privados donde los beneficiarios sí conocen de la existencia de su beneficio desde el momento de la suscripción del seguro. Suele suceder que el beneficiario es el mismo asegurado.

En el caso de los seguros de vida, se da la particularidad de que los asegurados y tomadores tienen plena libertad para designar a sus beneficiarios, que no tienen necesariamente que ser los causahabientes. Por razones de seguridad y protección a la privacidad, sería conveniente que sólo sea posible transferir información sobre las pólizas al RUS si se cuenta con autorización expresa del asegurado, dirigida a la entidad aseguradora con la cual se suscribe el contrato.

FASECOLDA concluye la intervención solicitando lo siguiente:

“Solicitamos a la H. Corte Constitucional declarar exequibles las normas demandadas, bajo el entendido que:

-El contenido del Registro Único de Seguros, RUS, recae únicamente sobre las pólizas de seguros en las cuales el público puede tener un interés sin saberlo. Esas pólizas son: los seguros de vida, los seguros de automóviles en su amparo de responsabilidad civil y el seguro obligatorio de bienes comunes que busca proteger a la copropiedad.

-En el caso de los seguros de vida, los asegurados deberán dar su autorización por escrito para que la información sobre dichas pólizas efectivamente pueda ser ingresada y consultada en el RUS”

3.2 Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁵

Pide el Ministerio que se declaren exequibles los artículos demandados, pero sólo por el único cargo contenido en la demanda, relacionado con la posible violación del derecho a la intimidad.

El contenido de los artículos demandados encuadra dentro del marco de configuración legislativa que la Constitución le atribuye al legislador en materia de actividad financiera y aseguradora. Dentro de los parámetros fijados en el numeral 19 del artículo 150, el Congreso se limitó, en las normas acusadas, a fijar los objetivos y principios a los que se debe someter el gobierno al reglamentar el Registro Único de Seguros, cosa que hizo mediante la expedición del Decreto 3680 de 2009. Afirma el Ministerio que las normas demandadas:

⁵ Fl 42. Expediente D- 7999. La intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público está suscrita por Luis Fernando León Granados, apoderado.

“...Tienen la finalidad de contrarrestar situaciones ocurridas con frecuencia en la celebración de contratos de seguros, propias de su dinámica comercial y negocial, relativas al desconocimiento que tienen los beneficiarios de un seguro de vida de conocer si éste hace parte dentro de un contrato de seguros, o de si el vehículo involucrado en un accidente de tránsito contaba con un seguro de responsabilidad civil, lo que, dado el desconocimiento de la existencia del seguro lleva a que los beneficiarios pierdan sus derechos económicos dada la prescripción de las acciones establecidas en el artículo 1081 del Código de Comercio.

Igual posibilidad ocurre en el caso de que estos seguros de vida no sean tomados conscientemente por el tomador sino que estos se den con ocasión de un contrato de crédito, la expedición de una tarjeta de crédito, un paquete turístico o incluso en la contratación del seguro de automóviles en su cobertura de responsabilidad civil, lo que dificulta aún más que los beneficiarios de tales contratos conozcan tal situación. Por tanto, no obstante ser múltiples las posibilidades por las cuales una persona resulte beneficiaria de un seguro de vida, también era múltiple el desconocimiento de tal situación, dado que antes de la creación del RUS, las personas no contaban con las herramientas que le permitieran conocer si son beneficiarias de un seguro de vida o si un vehículo involucrado en un accidente de tránsito contaba con un seguro de responsabilidad civil.”

Así entendida las normas, el Ministerio considera que ellas son compatibles con los fines del estado, facilitándole a las personas cobrar indemnizaciones o sumas a las que tienen derecho, y de las cuales no se enterarían sino existiera el Registro creado en la norma.

El Decreto 3680 de 2009, reglamentario de las disposiciones acusadas, precisa el tipo de información que debe contener el RUS, y las calidades que debe acreditar la persona que lo consulte, de tal manera que no se vulnera el derecho a la privacidad. Las normas demandadas, por lo demás, no violan directamente el derecho constitucional a la intimidad, toda vez que, según la jurisprudencia de la Corte, si la información es de interés general, el derecho a la información prevalece sobre el derecho a la intimidad. Las precauciones tomadas en el decreto reglamentario sobre acceso al registro y contenido del mismo, protegen el núcleo esencial del derecho a la intimidad y al mismo tiempo hacen valer el derecho a la información, que en este caso responde a un interés general.

De otra parte, de conformidad con la clasificación jurisprudencial existente, el Ministerio entiende que la información que contendrá el RUS es información “*semi-privada*”, pues 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. Los datos relativos a las relaciones con las entidades de seguridad social, o los datos relativos al comportamiento financiero de las personas, corresponden a ésta categoría. En esa medida, los datos incluidos en el RUS no son propiamente información “*privada*”, ni “*personalísima*”. A ellos sólo tendrán acceso “*aquellas*

personas que ostenten la calidad de parte dentro de un contrato de seguro y lo desconozcan, para que puedan conocerlo... ”

Termina el Ministerio examinando si el contenido de las disposiciones demandadas se acompasa con los principios de libertad, necesidad, veracidad, integridad, incorporación, finalidad, utilidad y circulación restringida, que la jurisprudencia constitucional ha sistematizado, en relación con la administración de datos personales. Concluye:

“...La información que hace parte del Registro Único de Seguros (RUS), no tiene el alcance de regular situaciones importantes y principales del núcleo esencial del habeas data, por lo que para el presente caso la jurisprudencia constitucional relativa a la no afectación del derecho a la intimidad respecto del registro en bases de datos de información personal y financiera se aplica parcialmente. Lo anterior bajo la consideración que la información que hace parte del RUS, no puede colocarse en el mismo plano que los registros informáticos de los comportamientos de una persona en materia crediticia respecto al derecho a la intimidad personal y familiar, dado que esta información carece de un carácter positivo o negativo y que la misma no puede ser divulgada a terceros.”

3.3 Intervención de la Superintendencia Financiera de Colombia⁶

Pide la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. Considera que “...el *Registro Único de Seguros (RUS)* fue dispuesto por el legislador y reglamentado por el Gobierno Nacional como instrumento de desarrollo de una sólida, concreta y segura información que no tiene una finalidad distinta de proveer o de suministrar una verdadera protección al consumidor del sistema asegurador, para su propio beneficio personal, patrimonial e intelectual o de terceras personas beneficiarios de dicho sistema... El RUS se creó y reglamentó como instrumento de protección al ciudadano en aras de garantizarle el efectivo ejercicio de sus derechos dentro de las coberturas del ramo asegurador, proporcionándole: (i) un sistema de información que garantiza privacidad, seguridad y confiabilidad a sus usuarios (para cuyo acceso se exige acreditar previamente el interés en el que se actúa –siempre que la información solicitada no esté sujeta a reserva-); y (ii) La información sobre existencia de los amparos constituidos a favor de las personas sin penetrar la órbita de privacidad e intimidad de las mismas, pues... no se trata de un Registro Público a la mano indiscriminada de todos.”

El RUS, creado y autorizado en las disposiciones acusadas, logra el equilibrio de los intereses entre las entidades que conforman el sistema asegurador y los consumidores de los productos y servicios que éstas proveen, y, de otra parte, fortalece el régimen de protección de los consumidores financieros: “Las normas demandadas fueron creadas con la firme indicación de que sería

⁶ FI 59, D-7999. La intervención de la Superintendencia Financiera de Colombia está suscrita por Liliana Patricia Cárdenas Heredia, apoderada.

necesaria su reglamentación gradual con el fin de proteger la información de las personas y de garantizar la administración de la misma para el adecuado y seguro funcionamiento del aludido Registro". Así se desprende de los antecedentes del proyecto de ley.

Si se tiene en cuenta que la finalidad del RUS es fortalecer el régimen de protección al consumidor financiero, en línea con uno de los propósitos principales de la Ley 1328 de 2009, en la que están incluidos los artículos demandados, y atendiendo la precisa redacción de éstos, la Superintendencia Financiera concluye que *"si bien se trata de un sistema que canaliza la información asequible al público sobre las pólizas de seguros vigentes, sus tomadores y beneficiarios, también lo es que está llamado a proporcionar la información concreta de manera segura. ...El Registro Único de Seguros deberá estar sujeto a reglas, requisitos y condiciones que garanticen la privacidad, la información sujeta a reserva y la confiabilidad de la misma.... La expresión "asequible" de ninguna manera se contrapone a los parámetros de seguridad y/o de privacidad que deben ser tenidos en cuenta para la implantación de este registro..."*

Después de presentar, a manera de ejemplo, algunos casos que en la práctica impiden a un potencial beneficiario de un seguro saber de su existencia y por ende cobrar la respectiva póliza, concluye que el Registro aquí demandado es una herramienta que proporciona de manera concreta, asequible y segura, información sobre los asegurados, con el fin de hacer real y efectiva la prestación para la cual son contratadas las compañías de seguros a las que se les ha pagado una prima.

En las normas demandadas no se plantea una contraposición entre el derecho a la información y el derecho a la intimidad, pues ambos quedan debidamente resguardados en las normas acusadas, y en la reglamentación que para el efecto expidió el Gobierno Nacional. La mayoría de las constituciones modernas reconocen la necesaria existencia de bases de datos, imprescindible para el fluido funcionamiento de la vida en sociedad. En el caso colombiano, por ejemplo, existen las centrales de información financiera y crediticia, el Registro Único Tributario, el Registro Único Empresarial y –de creación reciente-, el Registro Único Nacional de Tránsito. La jurisprudencia de la Corte ha reconocido que en ocasiones se justifica la revelación de datos económicos del individuo por parte del Estado, especialmente por el deber de contribuir a los gastos estatales, pero esa injerencia debe ser proporcionada. En el presente caso, las disposiciones demandadas *"obedecen al derecho de que los ciudadanos encuentren información acerca de las pólizas a su favor constituidas por otras personas y por lo mismo, el Estado entró a regular que este ejercicio de necesidad de información respete plenamente el derecho fundamental a la intimidad y de ninguna forma consienta la posibilidad de infiltrarse en la vida privada y familiar de cada persona...La reglamentación del RUS garantiza ante todo la reserva y confidencialidad de la información."*

Culmina la Superintendencia su escrito haciendo un examen detallado del contenido del Decreto 3680 de 2009, que reglamentó las disposiciones demandadas, para concluir que su texto garantiza la reserva y la confidencialidad de la información, impide el deterioro, pérdida, alteración, uso no autorizado o fraudulento de la información y prevé que es requisito para su operancia contar con los mecanismos de seguridad necesarios para garantizar la confidencialidad y conservación de la información, así como el acceso restringido a la misma.

3.4 Intervención de la Asociación Colombiana de Corredores de Seguros (ACOAS)⁷

Pide que se declaren inexecutable los dos artículos demandados. A su juicio, violan la reserva de ley estatutaria, ya que regulan la recolección y divulgación de información acerca de los tomadores, beneficiarios y asegurados de todas las pólizas que se contraten en el país. Esta información corresponde al ámbito privado e íntimo de las personas, se refiere a aspectos exclusivos de ellas y las identifica plenamente. Por lo tanto, los datos que se pretenden divulgar mediante el RUS tienen el carácter de “*personales*”, en los términos en que así los ha definido la propia Corte Constitucional. Las normas demandadas afectan directamente el derecho fundamental al *habeas data* consagrado en el artículo 15 de la Constitución Política, y por lo tanto, tal tipo de regulación, de conformidad con lo establecido en el artículo 152 de la Carta, está reservada a leyes estatutarias y no a las ordinarias.

De otra parte, las normas demandadas violan “*cuatro de los principios de la administración de los datos, a saber, el de finalidad, el de utilidad, el de circulación restringida y el de caducidad*”. Después de transcribir apartes de sentencias de la Corte en las que se definen estos principios, concluye:

“...Teniendo en cuenta que las normas demandadas no señalan la finalidad ni la utilidad de la recolección de datos personales y tampoco consultan, tienen en cuenta o requieren la autorización de los titulares de los datos personales para su divulgación, es posible deducir que dichas normas violan los principios de finalidad, utilidad y circulación restringida recién mencionados.

En cuanto al principio de caducidad, debe mencionarse que aun cuando el artículo 79 demandado señala el término de diez años siguientes a la vigencia de la póliza, como límite para la divulgación de los datos personales del tomador, asegurado y beneficiario de la misma, dicho límite tampoco tiene una finalidad o utilidad clara, pues no es concordante con el artículo 1081 del Código de Comercio, el cual establece que la prescripción más extensa de las acciones de seguros es de cinco años desde el momento en que nace el respectivo derecho. Por este motivo, las normas demandadas violan también el

⁷ FI 85, D-7999. La intervención de la Asociación Colombiana de Corredores de Seguros está suscrita por José Orlando Montealegre Escobar, Presidente Ejecutivo y Representante Legal

principio de caducidad de la administración de los datos personales, y en esa medida, deben ser declaradas inexecutable.

3.5 Intervención de la Universidad Externado de Colombia⁸

Pide la exequibilidad de las normas acusadas. Comienza por afirmar que *“la constitucionalidad de la norma es irrefragable... Basta con apelar a una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales y de la ley de reforma financiera, de los cuales se infiere, sin lugar a dudas, que el legislador pretendió, con la misma, afinar y profundizar los mecanismos para la protección de los derechos del consumidor, en un todo de acuerdo con la Constitución... Sólo las personas que acrediten un interés legítimo podrán obtener la información solicitada y, por lo demás, mínima que se incorporará al mencionado registro, todo ello, en aras de tutelar la efectividad de su derecho de pago de la indemnización”*. Afirma que no se produce una intervención arbitraria en la esfera de la intimidad y mucho menos se incorporan, en los artículos demandados, limitaciones al ejercicio de la libertad contractual individual como pretende hacerlo ver el actor.

Para llegar a esta conclusión, hace un recuento de los antecedentes legislativos sobre la protección de los derechos del consumidor de seguros, identificando los vacíos legales que han impedido a los beneficiarios de las pólizas hacer efectiva la obligación de pago de las indemnizaciones a cargo de las entidades aseguradoras. Tras un minucioso repaso de todas las normas que desde la Ley 45 de 1990 (Decreto 663 de 1993, Ley 35 de 1993, Ley 785 de 2003, entre otras) han dotado de mayores protecciones y garantías a los usuarios del sector asegurador, se concluye que aún quedan áreas de desprotección, especialmente en el seguro de responsabilidad civil extracontractual. Dice la autora del escrito:

“Este seguro cumple una doble función: la de proteger el patrimonio del asegurado y la de procurar el resarcimiento de la víctima, quien por mandato legal ha adquirido la calidad de beneficiario, de verdadero titular del derecho a la indemnización con la consagración de la acción directa a su favor.

No obstante lo anterior, como estipulación a favor de terceros aún deja mucho que desear porque la ley no consagró ningún mecanismo que le permita a la víctima establecer si el causante del daño tiene contratado un seguro de responsabilidad, todo lo cual se constituye en un verdadero palo en la rueda, en un freno que limita la posibilidad de poder ejercer la acción directa.

Frente a este vacío legal, en mis clases sobre seguros siempre le recomendaba a mis alumnos que, para poder conocer la existencia de la póliza de seguro de responsabilidad civil, se dirigieran a la Superintendencia Bancaria, hoy Financiera, indicándole que el señor x, identificado con tal cédula o que la empresa x, identificada con tal NIT, o que el vehículo de propiedad de x, identificado con tal placa,

⁸ Fl. 94, D- 7999. La intervención de la Universidad Externado de Colombia está suscrita por Hilda Esperanza Zomosa Prieto, Directora del Centro de Estudios en Derecho de Seguros.

les había causado un daño, y que solicitaran que por favor les ayudaran a averiguar si el causante del daño tenía contratada una póliza de seguro de responsabilidad civil, para después tramitar la expedición de la copia del contrato ante el asegurador, con fundamento en lo dispuesto por el parágrafo del artículo 1046 del Código de Comercio colombiano, y poder ejercitar su acción directa; para la Superintendencia Bancaria se trataba de un trámite muy fácil de realizar, pues le bastaba con librar un oficio con destino a las aseguradoras que operaban el ramo para que le contestaran directamente al interesado, pero con copia a la Superintendencia confirmando la existencia o no del contrato, facilitándose así el ejercicio del derecho para obtener el pago de la indemnización y evitándose la consolidación de los términos de prescripción.

Inicialmente, la Superintendencia fue receptiva, pero con ocasión de la fusión de las superintendencias (la de Valores y la Bancaria), por información de mis alumnos, años después me enteré que la Superintendencia se había abstenido, en múltiples ocasiones, de facilitarle a la víctima solicitante la consecución de la información requerida, aduciendo que no existía en la legislación vigente ninguna norma que le atribuyera esa función, y que como las instituciones públicas sólo podían realizar las funciones que de manera expresa les hubiera sido atribuida por la Ley, carecían de facultades expresas para llevar a cabo esa gestión, todo ello con la grave consecuencia de que se truncaba o se hacía más difícil y engorroso, para las víctimas beneficiarias del seguro, la posibilidad de hacer efectivo su derecho y de obtener el pago de la indemnización. Respuesta paradójica la del ente de control –quizá salomónica-, si se tiene en cuenta que esta entidad tiene a su cargo la tutela de los derechos del consumidor....”

En este contexto, se entiende que el Registro Único de Seguros no tiene como finalidad coartar la libertad contractual, sino más bien afinar las instituciones a través de las cuales se protegen los derechos del consumidor.

La intervención pasa a explicar detalladamente el funcionamiento del Registro de Seguros en España, donde existe desde el año 2005 para los seguros de fallecimiento y para los de responsabilidad civil automotor, y en Perú, donde existe desde mayo de 2009 para los seguros de accidentes de tránsito. Se destaca que antes de la creación del registro, en España las compañías de seguros *“dejaban de pagar anualmente unos mil quinientos millones de euros. El objetivo del registro ha sido el de terminar con esa mala práctica que tenía como perjudicados directos a los familiares de un titular del seguro.”*

Finalmente, la Universidad Externado hace un análisis desagregado del contenido de las disposiciones acusadas y, especialmente, de su decreto reglamentario, subrayando lo que, a su juicio, son sus vacíos o falencias, las cuales *“no afectan su constitucionalidad, pero sí dificultan su adecuada implementación”*.

Concluye afirmando que *“con la adopción del RUS no se coarta la libertad de contratación, como pretende hacerlo ver el demandante, pues el registro de pólizas busca la sistematización de los datos más relevantes del contrato a fin*

de que el beneficiario, tomador o asegurado haga uso de los mismos, para la efectividad de sus derechos. De ninguna manera se busca, con la normatividad puesta en cuestión, limitar el proceso de contratación, el cual no ha dejado de pertenecer a la esfera de la autonomía privada de la voluntad. Lo que solicita el demandante es nada más y nada menos que el desmonte de uno de los instrumentos de protección de los derechos del consumidor y, en especial, aquel que le permite ejercitar su derecho al pago de la indemnización, es decir, la eficacia del mismo. La protección de los derechos del consumidor hunde sus raíces en la misma Constitución Nacional, motivo por el cual las normas acusadas no resisten la calificación de inexecutable."

Al escrito se acompaña información oficial sobre el funcionamiento del registro de seguros en España, el texto de las leyes que lo crearon y desarrollaron (Ley 15 de 1999, Ley 20 de 2005) y de sus decretos reglamentarios; el texto de las leyes análogas del Perú (Ley 27.181 de 1999, 29.335 de 2009, y 29.361 de 2009) y de sus varios decretos reglamentarios; y el texto de dos sentencias de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema sobre el seguro de responsabilidad civil.

3.6 Intervención de la Universidad del Rosario⁹

Pide la exequibilidad condicionada de las normas acusadas.

La Corte sólo debe ocuparse del cargo expresado en la demanda, esto es, del posible desconocimiento del derecho constitucional a la intimidad por parte de las disposiciones demandadas, y no de otras cuestiones que si bien podrían activar la competencia de la Corte, no fueron mencionadas por el actor, tales como el problema relacionado con la reserva de ley estatutaria.

En el presente caso, el problema planteado en la demanda debe abordarse, no sólo desde la perspectiva del derecho a la intimidad, sino también de su relación con el secreto profesional (Art. 74, CP), pues el Registro de que tratan las disposiciones demandadas tiene que ver con la actividad contractual de aseguradoras y tomadores. Después de transcribir apartes de fallos de la Corte Constitucional –como la sentencia T- 440 de 2003- sobre la compleja relación entre el derecho a la intimidad y la inviolabilidad del secreto profesional, pasa a examinar *“la forma como el referido vínculo se evidencia en la regulación que en esta oportunidad se demanda”*. Al respecto, afirma:

“Es claro que la información relacionada con los contratos de seguros a la que se refieren las normas demandadas (póliza, tomador, asegurador o beneficiario), corresponde a un conjunto de datos que nacen como consecuencia de una relación profesional suscitada entre una sociedad aseguradora y el tomador. En efecto, como consecuencia

⁹ Fl.165, D-7999. La intervención de la Universidad del Rosario está suscrita por Juan Jacobo Calderón Villegas, Profesor de Carrera Académica de la Facultad de Jurisprudencia.

del perfeccionamiento del vínculo contractual, el tomador transfiere información relevante para el desarrollo del contrato de seguro.

Adicional a lo anterior, la información referida al contrato de seguro se encuentra abarcada por el derecho a la intimidad en su manifestación económica. En efecto, es claro que la información relacionada con actividades económicas puede ocupar un lugar importante en el conjunto de actividades respecto de las cuales la persona puede reivindicar un derecho a la prohibición de intervención desproporcionada (interdicción del exceso). Sin embargo, la oposición que en estas hipótesis se pretenda plantear con el derecho a la intimidad no puede asimilarse, de ninguna manera, a aquella que sería posible formular en relación con datos abarcados por el núcleo esencial del derecho a la intimidad o por manifestaciones cercanas a este. Lo anterior implica que el grado de resistencia del derecho a la intimidad depende del tipo de información y, por ello, de su cercanía con aquel ámbito del derecho en el que existe una facultad definitiva del individuo a *estar solo*.

Las conclusiones precedentes permiten indicar entonces que las disposiciones demandadas constituyen una restricción de la garantía del secreto profesional y del derecho a la intimidad que deben contar con una fundamentación suficiente a efectos de resultar constitucionales. La determinación del tipo de fundamentación es un asunto ciertamente complejo cuando concurren dos garantías constitucionales que se enuncian con un grado de apertura diferente y las cuales, por ello, no evidencian grados de protección idénticos.

La intensidad del juicio que debe adelantarse para controlar las restricciones que al derecho a la intimidad y al secreto profesional imponen las normas demandadas depende de la consideración de diferentes variables.

De una parte, es claro que la información que se suministra al registro regulado en la ley 1328 es información que, aunque protegida por el derecho a la intimidad, no hace parte de las manifestaciones más importantes de este derecho como lo serían, por ejemplo, las vinculadas a la intimidad personal o a la intimidad familiar. El hecho de tratarse de una restricción que, *prima facie*, no es excesivamente grave, justificaría la reducción de la intensidad del juicio.

No obstante, existen dos razones constitucionales que demostrarían la obligación de incrementar la severidad del juicio. De una parte, la norma constitucional que dispone la inviolabilidad del secreto profesional da cuenta de una decisión del constituyente particularmente resistente a las restricciones considerando el lenguaje usado en el artículo 74 de la Constitución. De otra parte, es claro que la regulación demandada no contiene una disciplina específica que aluda a las condiciones para la administración de datos desde la perspectiva del derecho al habeas data y en particular, en relación con el principio de libertad; este silencio en la regulación puede operar como argumento para justificar un control más severo..."

Aplicando la metodología jurisprudencialmente establecida que, a su juicio, es pertinente para el presente caso, la Universidad del Rosario considera que:

- (i) El propósito de las medidas acusadas –garantizar el derecho de los beneficiarios de las prestaciones establecidas en los contratos de

seguro-, es constitucionalmente legítimo¹⁰. Se trata de superar un problema de información en el mercado de seguros, que genera limitaciones en el proceso de reclamación de las indemnizaciones, y por tanto, tiene respaldo constitucional, en la medida en que le corresponde al legislador regular la calidad de los bienes y servicios ofrecidos y la información que debe suministrarse al público en su comercialización (Art. 78, CP): *"La superación de problemas de asimetría de información presentes en el mercado y que pueden dar lugar a la existencia de ámbitos concurrenciales defectuosos, constituye una necesidad constitucional de enorme importancia"*.

- (ii) Las normas demandadas son idóneas para conseguir el propósito constitucionalmente legítimo de superar el problema de información existente en el mercado de seguros. Establecen un mecanismo de consulta de los seguros existentes, ampliando los canales de información, bajo el principio de asequibilidad, de modo que desde la perspectiva de idoneidad, no cabe ningún reproche de constitucionalidad.
- (iii) En cuanto al juicio de necesidad, *"la estructura actual de las disposiciones demandadas permite afirmar que la regulación demandada podría resultar ajustada, en algunos de sus alcances, de manera tal que restrinja en una menor medida, el derecho a la intimidad y la garantía del secreto profesional"*. La Corte ha reconocido que uno de los principios constitucionales para la administración de bases de datos es el de libertad, conforme al cual la incorporación y circulación de datos personales a través de bases de datos debe contar con el consentimiento previo, expreso y libre de su titular. Como las disposiciones demandadas no exigen que el tomador de la póliza haya autorizado previamente la circulación de la información, hay una afectación de por lo menos tres garantías constitucionales: intimidad, habeas data y secreto profesional. ¿Existe un mecanismo que no afecte o afecte menos estas garantías constitucionales y que permita el logro de la finalidad constitucionalmente valiosa que tienen las normas demandadas? El escrito concluye que sí existe, y ese mecanismo consiste en establecer que las disposiciones demandadas son constitucionales, siempre y cuando la administración de los datos se realice de acuerdo con el principio de libertad. Esto sometería a la voluntad del tomador la decisión de divulgar la información del registro, y podría afectar el

¹⁰ Se trae a colación la exposición de motivos de la ley española que crea una figura similar, en la que se afirma: *"Sucede con demasiada frecuencia que, en caso de fallecimiento del tomador del seguro o del asegurado, sus posibles beneficiarios, precisamente por desconocer la existencia del contrato de seguro, no están en condiciones de reclamar su cobro, perdiendo unos derechos económicos a los que tienen derecho y debieran, por tanto, poder percibir. Con independencia de que la ausencia de reclamación por razón del desconocimiento de sus derechos por los propios beneficiarios y la rápida prescripción de estos derechos, pueda producir a las compañías aseguradoras un beneficio indebido, pues muchas pólizas quedan sin cobrar, es preciso poner remedio a esta situación."*

alcance y extensión del mismo, pero conservaría su existencia en términos conformes con la Constitución.¹¹

En conclusión: *“La regulación establecida en los artículos 78 y 79 de la Ley 1328 de 2009 en efecto supera el juicio de finalidad y el juicio de adecuación. No obstante, se estableció que existe un medio alternativo a la obligación de divulgación de la información requerida por la ley sin el consentimiento previo de los titulares de los datos que consiste, precisamente, en la exigencia de un consentimiento previo de los mismos. Este medio, que no obstruye la creación del registro único de seguros, permite afectar en menor medida el derecho a la intimidad, notablemente conectado con el derecho al habeas data en este punto del argumento. La ausencia de necesidad de la medida no se traduce en su inconstitucionalidad sino, por el contrario, en la necesidad de establecer una sentencia de constitucionalidad condicionada conforme a la cual las disposiciones demandadas son constitucionales siempre y cuando se entienda que la administración de los datos que constituyen el registro deben ser administrados conforme a los principios de administración de bases de datos y, en particular, del principio de libertad.”*

4. Concepto del Procurador General de la Nación¹².

El señor Procurador General de la Nación, Alejandro Ordoñez Maldonado, solicitó a la Corte declarar que los artículos demandados son constitucionales, a condición de que se rijan bajo los principios de hábeas data, requiriendo la autorización previa y expresa del asegurado.

Para el Ministerio Público, el problema jurídico a resolver es si las normas acusadas, al crear el Registro Único de Seguros y al establecer los principios que lo regulan, vulneran el derecho a la intimidad personal y familiar del asegurado, o si por el contrario, constituyen un desarrollo legítimo del derecho a la información de sus beneficiarios.

Al aplicar el entendimiento que la Corte Constitucional le ha dado al derecho a la intimidad al problema planteado, el Procurador concluye que *“podemos afirmar que la intimidad para el asegurado obedece a su fuero interno al momento de designar sus beneficiarios, independiente de los lazos de consanguinidad o afinidad.”*

La vista fiscal también considera pertinente estudiar los alcances del derecho a la información al problema constitucional planteado, pues las normas acusadas crean una base de datos con el fin de entregar una información específica sobre pólizas de seguros a todos los interesados.

¹¹ Se anota en la intervención que en la ley española expresamente se afirma que no se requiere el consentimiento del asegurado para la administración de los datos, pero que la importancia que la jurisprudencia nacional se le da al principio de libertad obliga a que en Colombia la solución constitucionalmente válida sea diferente.

¹² Concepto No. 4936 del 26 de marzo de 2010.

El fin de las normas demandadas es constitucionalmente legítimo, pues se busca evitar que persista la ausencia de reclamación ante las aseguradoras por desconocimiento de la existencia de un contrato de seguros. Pero sin duda, la información contenida en el registro implica una afectación del derecho a la intimidad, por lo cual es necesario que los datos que se incorporen en el sistema se sujeten a las exigencias del derecho al hábeas data, es decir, *“que tanto la incorporación como la circulación de datos personales, debe contar con el consentimiento previo y expreso de su titular, en este caso, el asegurado.”*

Concluye el Procurador:

“Es preciso considerar que el fin de contar con una base de datos en la cual se registre la información de las pólizas de seguros que permita conocer la condición de beneficiario, se puede lograr estableciendo que las normas acusadas son exequibles bajo la condición que la administración de los datos se someta a las exigencias propias del derecho al hábeas data, es decir, que se requiera la autorización del asegurado.

En esta medida, el condicionamiento limita el alcance del registro, ya que se somete a la voluntad de quien adquiere una póliza de seguro el que circule la información contenida en la póliza, lo cual resulta constitucionalmente valioso, pues no sólo se protege la decisión del tomador de la póliza, sino además el alcance del contrato de seguro respecto de sus beneficiarios, condición que en nada afecta la creación del Registro Único de Seguros (RUS), y que permite que no se vulnere el derecho a la intimidad...”

Extractos:

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La presente demanda de inconstitucionalidad fue formulada, por parte de un ciudadano colombiano, contra una disposición vigente contenida en una Ley de la República (Ley 1328 de 2009), y por lo tanto, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre ella, toda vez que así lo dispone el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, que le atribuye la función de *“decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”*.

2. Norma demandada, cargos y problema constitucional a resolver

2.1 Norma demandada

Se demandan los artículos 78 y 79 de la Ley 1328 de 2009, *“Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y*

otras disposiciones". El proyecto que culminó con la expedición de esta ley fue presentado a consideración del Congreso por parte del Gobierno Nacional con el propósito explícito de *"complementar las reformas plasmadas con anterioridad con políticas que permitan eliminar las barreras que impiden un desarrollo más profundo de los mercados financieros."*¹³.

La ley finalmente aprobada por el Congreso de la República preservó el propósito y la estructura temática básica propuesta por el Gobierno Nacional en el proyecto original, pero durante el trámite legislativo, como es usual, las cámaras introdujeron modificaciones importantes. Los dos artículos demandados no hacían parte del proyecto gubernamental inicial. Fueron incorporados al articulado en el pliego de modificaciones de la ponencia para primer debate en Senado y Cámara, el cual se desarrolló en comisiones conjuntas¹⁴, y finalmente quedaron ubicados en el capítulo denominado *"Otras Disposiciones"*, integrado por 42 de los 101 artículos de la Ley.

Mediante las disposiciones acusadas, el legislador creó una nueva base de datos, denominada *"Registro Único de Seguros"*, cuya finalidad es *"proveer al público de información concreta, asequible y segura sobre las personas que han adquirido pólizas de seguros, las que están aseguradas por dichas pólizas y las beneficiarias de las mismas"* Ese registro tendrá, según el texto de las normas acusadas, las siguientes características:

1. Su diseño debe permitir que sea posible acceder a él *"mediante Internet"*.
2. Su administración se realizará en la forma y condiciones que para el efecto señale el Gobierno Nacional.¹⁵ En esa reglamentación el Gobierno puede señalar el tipo de pólizas que conformarán el Registro y la gradualidad con que las mismas deben incorporarse en el mismo.¹⁶

¹³ Exposición de motivos del proyecto de ley 286/08 Senado, 282/08 Cámara. Gaceta del Congreso 138 de 2008. Para esos efectos, el proyecto de ley contenía disposiciones relacionadas con la protección al consumidor financiero; precisaba las facultades de intervención del gobierno nacional en el sistema financiero, y modificaba algunos aspectos de su estructura; establecía mecanismos para la promoción de las microfinanzas, y dotaba de nuevas funciones y facultades al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín) y a la Superintendencia Financiera. Uno de sus capítulos centrales consistía en modificar el régimen financiero de los fondos de pensión obligatoria y cesantía, para introducir el esquema de *"multifondos"* en el cual, a los afiliados al régimen de ahorro individual se les permite, dentro de ciertos límites, escoger, entre varias alternativas de portafolios, aquella en la cual podrán invertir los recursos acumulados en la respectiva cuenta de ahorro individual. El proyecto también proponía normas para liberalizar el mercado de seguros y permitir la existencia de sucursales bancarias del extranjero en territorio colombiano.

¹⁴ Gaceta del Congreso 341 de 2008: *"Se incluye en esta ponencia un nuevo artículo mediante el cual se crea el Registro Único de Seguros (RUS) en página en Internet con el fin de proveer al público de información concreta, asequible y segura sobre las personas que han adquirido pólizas de seguros, las que están aseguradas por dichas pólizas y las beneficiarias de las mismas, incluyendo sus características y principios. El Gobierno Nacional tendrá 45 días hábiles, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para reglamentar esta materia"*

¹⁵ Dentro del término establecido en la primera de las disposiciones acusadas, (45 días hábiles contados a partir de la promulgación de la Ley 1328 de 2009), el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3680 de 2009, *"Por el cual se reglamenta el Registro Único de Seguros (RUS)"*.

¹⁶ En el artículo 4° del Decreto 3680 de 2009, el Gobierno Nacional estableció que los ramos que conformarían el Registro Único de Seguros serían (i) el seguro de automóviles en su cobertura de responsabilidad civil, (ii) los seguros de vida grupo e individual, y (iii) el seguro obligatorio de bienes

3. Teniendo en cuenta que en otro capítulo de la misma Ley 1328 de 2009 se autoriza, bajo ciertas condiciones y con algunas excepciones, la venta en territorio colombiano de pólizas de seguros expedidas por compañías extranjeras no domiciliadas en Colombia,¹⁷ el artículo 78 acusado precisa que del Registro Único de Seguros harán parte, no sólo las pólizas expedidas por compañías de seguros nacionales o de propiedad extranjera que operan en Colombia, sino también las pólizas expedidas por compañías domiciliadas en el extranjero.
4. La disposición acusada impone a las compañías de seguros la obligación de suministrar en forma permanente la información necesaria para la creación y funcionamiento del Registro Único de Seguros. El incumplimiento de esta obligación habilita a la Superintendencia Financiera a imponer a las aseguradoras sanciones tales como las amonestaciones, los llamados de atención, las multas pecuniarias a favor del Tesoro Nacional, la suspensión, inhabilitación o remoción de las personas naturales con responsabilidad directiva dentro de la compañía, o, en ciertos casos, la clausura de sus oficinas. Estas sanciones están contempladas en el artículo 208 del Estatuto Financiero, al cual remite el artículo 78 demandado.
5. En el segundo de los dos artículos demandados -artículo 79 de la Ley 1328 de 2009-, el legislador enunció tres principios que deben regir el funcionamiento del Registro Único de Seguros. El primero de esos principios se denomina "*principio de universalidad*". Según este principio, el RUS debe incluir información sobre todas las pólizas durante el término de su vigencia, y 10 años más. Este principio debe interpretarse en armonía con lo dispuesto en el primero de los dos artículos demandados sobre el contenido del Registro: las pólizas a las que alude, esto es, las que deben permanecer en el Registro durante el lapso mencionado, son las que el Gobierno Nacional defina al reglamentar el contenido del Registro.
6. El segundo principio rector del Registro es el denominado "*principio de asequibilidad*", por virtud del cual el funcionamiento del Registro debe facilitar a las personas la consulta de la información.
7. El tercer y último de los principios rectores del Registro Único de Seguros es el de "*privacidad*", que circunscribe el contenido de la información incluida en él a los siguientes aspectos: (i) Existencia de la póliza; (ii) vigencia de la póliza, y (iii) tomadores, beneficiarios y asegurados, según cada póliza. Por la forma como está enunciado este principio, se entiende que respecto de cada póliza, el RUS sólo puede contener estos tres datos informativos, y ningún otro. Ello se desprende del texto del literal c) del artículo 79, que permite al Registro contener "*única y exclusivamente*" la información relacionada con esos tres datos.

comunes. Esta norma reglamentaria también estableció que los seguros obligatorios que deben registrarse en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), por mandato de la Ley 1005 de 2006, se sujetarán a las reglas de éste, para evitar duplicidades. Asimismo, estableció un procedimiento para incorporar gradualmente otros ramos al RUS.

¹⁷ Art. 61 y ss., Ley 1328 de 2009

8. Finalmente, debe señalarse que, a diferencia de otros artículos de la Ley 1328 de 2009, las dos disposiciones acusadas entraron a regir a partir de su promulgación, esto es, a partir del 15 de julio de 2009.

2.2 Cargos contenidos en la demanda

2.2.1 Ineptitud del cargo por violación del derecho de acceso a los documentos públicos

La demanda alude escuetamente a una posible vulneración del artículo 74 de la Constitución por parte de las dos normas demandadas, específicamente en lo tocante al derecho de todas las personas a acceder a los documentos públicos. Sin embargo, en este punto, la demanda carece de argumentación que permita a la Corte inferir de qué manera la creación de un registro, para facilitar el acceso del público general a cierta información, puede vulnerar el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos. A la Corte no le es posible crear un cargo en sustitución del que el demandante se abstuvo de plantear.

2.2.2 Aptitud del cargo por violación del derecho a la intimidad

La Sala encuentra, de otra parte, que el cargo fundamentado en la posible vulneración por parte de las dos normas acusadas del artículo 15 de la Constitución, en la parte que consagra el derecho a la intimidad personal y familiar, satisface los requisitos legales y jurisprudenciales para habilitar a la Corporación a realizar un estudio de fondo. En efecto, el demandante, además de cumplir los requisitos formales de que trata el primer inciso del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, señala y transcribe con claridad las normas acusadas como inconstitucionales -artículos 78 y 79 de la Ley 1328 de 2009-, precisa la norma constitucional que considera infringida -parte del primer inciso del artículo 15 de la Constitución-, exponiendo las razones por las cuales estima que dicha disposición superior ha sido violada y, finalmente, señala la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

Las razones de la posible violación de la Constitución invocadas por el demandante pueden sintetizarse de la siguiente manera: Al disponer la creación de un registro, de fácil acceso al público general, que contiene información originada en un contrato usualmente voluntario -el contrato de seguros-, suscrito entre personas privadas, o al menos regidas por regla general por el derecho privado, en el cual las partes adquieren derechos y obligaciones en ejercicio de su autónoma voluntad, el legislador vulnera el derecho a la intimidad consagrado en el artículo 15 superior, por cuanto permite, por conducto del mencionado registro, que tanto el estado como terceros indeterminados no partícipes del contrato de seguros, se enteren, fácilmente y sin justificación válida, de sus elementos constitutivos más importantes. La información que obligatoriamente las compañías de seguros deben suministrar al Registro Único de Seguros, aun si se circunscribe al dato

sobre la existencia de un contrato de seguros -reflejado en una póliza-, de su vigencia, y de las partes que lo conforman -tomador, beneficiario y asegurado-, se ubica dentro del ámbito protegido por el derecho constitucional a la intimidad de las personas y, por lo tanto, incluirla en forma obligatoria en un sistema fácilmente consultable por el público en general vulnera en forma directa la Constitución.

Así entendido, el cargo contenido en la demanda plantea con claridad una cuestión de constitucionalidad, predicable de normas debidamente precisadas, expuesta con argumentos que dan origen, al menos en principio, a una duda sobre la conformidad de ellas con la Constitución. En esa medida, le es dable a la Corte estudiar el problema sustancial planteado en la demanda.

Este será el cargo que estudiará la Corte, pero antes de formular el problema jurídico que de él se desprende, y proceder a su resolución, se hace necesario introducir unas precisiones adicionales sobre su delimitación:

Algunos intervinientes piden a la Corte que analice el problema jurídico propuesto en la demanda desde la perspectiva del derecho fundamental al *habeas data*, e incluso solicitan que la eventual declaratoria de constitucionalidad se condicione al cumplimiento de las reglas legales y jurisprudenciales sobre éste derecho. Sin embargo, el actor en la demanda no menciona, ni siquiera tangencial o indirectamente, el derecho fundamental al *habeas data*. Su reproche se concentra única y exclusivamente en la posible violación al derecho a la intimidad personal de quienes suscriben contratos de seguros.

Durante los primeros años de vigencia de la Constitución de 1991, la Corte interpretó que el derecho al *habeas data* -“el derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas”¹⁸- era un componente del concepto más amplio del derecho a la intimidad, entendido “como la facultad de exigir de los demás el respeto de un ámbito exclusivo que incumbe solamente al individuo, que es resguardo de sus posesiones privadas, de sus propios gustos y de aquellas conductas o actitudes personalísimas que no está dispuesto a exhibir, y en el que no caben legítimamente las intromisiones”.¹⁹ La relación entre aquel -*habeas data*- y éste -*intimidad*- era de especie a género.²⁰ Pero a partir de la sentencia T-552/97, la jurisprudencia de la Corte deslindó como dos derechos autónomos estos dos conceptos, para concluir entonces que el artículo 15 de la Carta consagra en su texto tres derechos constitucionales diferenciados: el derecho a la intimidad, el derecho al buen nombre, y el derecho al *habeas data*. Dijo la Corte en ese momento:

¹⁸ Segunda parte del primer inciso del artículo 15 de la Constitución Política

¹⁹ Sentencia T-552/97

²⁰ Entre las sentencias que marcan la evolución jurisprudencial sobre la relación entre el derecho a la intimidad y el derecho al *habeas data*, se pueden consultar la T-414/92, T-022/93, SU-082/95, T-176/95 y T-261/95.

“...En el caso de las centrales informáticas a cargo de las entidades financieras, la Corte Constitucional ha sentado la tesis de que, por estar destinadas a llevar un control directo sobre las actividades de este sector - que tiene como fin preservar los intereses económicos de la comunidad - los datos incluidos en ellas, referidos exclusivamente al manejo que hacen los individuos de sus créditos, no vulneran el derecho a la intimidad, pero sí pueden vulnerar el derecho a la autodeterminación informativa, cuando los mismos no son correctos, completos o actuales.

En cuanto a lo primero, es decir, a que los datos incluidos en las centrales de información de las entidades crediticias, referidos exclusivamente al manejo que hacen los individuos de los recursos financieros, no vulneran el derecho a la intimidad, esta Corporación expresó lo siguiente en la Sentencia T-096A/95 (M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa):

“Ahora bien, en reciente pronunciamiento por medio del cual se unificó la jurisprudencia de esta Corporación (...), se estableció que la forma como una persona atiende sus obligaciones para con las instituciones de crédito, realmente no pertenece al ámbito de su intimidad sino que -por el contrario- se trata de una situación que resulta de interés de los demás asociados, toda vez que se encuentran de por medio, además de sus recursos económicos, las expectativas de otros potenciales acreedores...”

Sin embargo, esta Corporación reconoce que cuando la información recopilada no es veraz, actual o completa, el sujeto afectado puede invocar en su favor el *habeas data*, garantía de índole procesal que le permite iniciar las acciones tendientes a obtener el conocimiento, la rectificación y actualización por parte de las entidades públicas o privadas a las que previamente autoriza manejar sus referencias comerciales. Tal fue el sentido de las providencias SU-082/95 y T-176/95 que establecieron lo siguiente:

El contenido del *habeas data* se manifiesta por tres facultades concretas (...):

- a) El derecho a conocer las informaciones que a [las personas] se refieren;
- b) El derecho a actualizar tales informaciones, es decir, a ponerlas al día, agregándoles los hechos nuevos;
- c) El derecho a rectificar las informaciones que no correspondan a la verdad.” (Sentencia SU-082/95 M.P. Dr. Jorge Arango Mejía)

Para que exista una vulneración del derecho al *habeas data*, la información contenida en el archivo debe haber sido recogida de manera ilegal, sin el consentimiento del titular del dato (i), ser errónea (ii) o recaer sobre aspectos íntimos de la vida de su titular no susceptibles de ser conocidos públicamente (iii).” (Sentencia T-176/95 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

El derecho al *habeas data* es, entonces, un derecho claramente diferenciado del derecho a la intimidad, cuyo núcleo esencial está integrado por el derecho a la autodeterminación informativa que implica, como lo reconoce el artículo 15 de la Carta Fundamental, la facultad que tienen todas las personas de “*conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*”

Esta distinción conceptual entre el derecho a la intimidad, por una parte, y por la otra, el derecho al *habeas data* –también conocido en la jurisprudencia como el

derecho a la autodeterminación informática-, fue reiterada en la sentencia T-307/99, en la que se afirmó que “...el *habeas data* es un derecho fundamental autónomo que tiene la función primordial de equilibrar el poder entre el sujeto concernido por el dato y aquel que tiene la capacidad de recolectarlo, almacenarlo, usarlo y transmitirlo...”, y en las sentencias T-527/00, T-578/01, T-729/02 y C-336/07, entre otras. En esta última se explicó la evolución jurisprudencial que culminó en el deslindamiento conceptual de los dos derechos, en los siguientes términos:

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 equivalentes (...) 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 (*sic*)²¹ 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.”

Teniendo en cuenta que, a pesar de estar enunciados en el mismo artículo de la Constitución, el derecho a la intimidad y el derecho a la autodeterminación informática constituyen categorías conceptuales diferentes y derechos constitucionales autónomos, a la Sala no le es dable reinterpretar o extender el reproche por inconstitucionalidad respecto del primero a una posible

²¹ La sentencia a la que se refiere esta cita no es la T-557/97, sino la T-552 del mismo año.

vulneración del segundo. Hacerlo sería sustituir al actor en el cumplimiento del elemental deber de formular los cargos de inconstitucionalidad, y por esa vía, la Corte asumiría un control constitucional de oficio, que no está previsto cuando se ejerce la acción pública de inconstitucionalidad. En ese orden de ideas, y en virtud de la delimitación de la acusación formulada por el demandante, la Corte sólo analizará la posible vulneración del derecho a la intimidad personal o familiar y se abstendrá, en contra de lo solicitado por algunos intervinientes, de estudiar la posible contradicción entre las normas acusadas y el derecho al *habeas data*. De la lectura integral de la demanda queda claro que al actor no le preocupa si las dos normas demandadas vulneran en algún sentido el derecho constitucional a conocer, actualizar o rectificar la información contenida en el banco de datos que ellas crean, ni plantea argumentos sobre ese particular; su inquietud constitucional consiste en considerar que la creación misma de ese banco de datos, esto es, del Registro Único de Seguros, dado el contenido que ha de tener, invade inconstitucionalmente el ámbito personal infranqueable protegido por el derecho a la intimidad. De este punto, y no de otro, se ocupará la presente providencia.²²

Por razones similares, esto es, por no haber sido cuestión planteada por el actor, ni siquiera tangencial o escuetamente, tampoco examinará la Corte el punto expuesto por algún interviniente relativo a la posible vulneración de las reglas constitucionales sobre distribución de competencias legislativas. El hecho de que el contenido de las normas acusadas pueda eventualmente ser propio de una ley estatutaria, y no de una ley ordinaria, como lo es la Ley 1328 de 2009, es asunto que al no ser siquiera mencionado en el escrito presentado por el actor que promueve el presente proceso de constitucionalidad, exime a la Corte de pronunciarse sobre el tema en la presente providencia.

2.3 Problema jurídico

Con base en esta delimitación del cargo, el problema jurídico que resolverá la Corte en la presente providencia es si la creación legal de un registro susceptible de consulta en línea por parte del público en general, que obligatoriamente las compañías de seguros deberán alimentar con información sobre la existencia, vigencia y partes de aquellos contratos de seguros que el

²² Tampoco es procedente la solicitud que hacen algunos intervinientes de extender las disposiciones de la Ley Estatutaria 1266 de 2008 al Registro Único de Seguros que ahora se demanda, pues del texto de dicha ley, y de la delimitación temática que de ella hizo la Corte, se concluye que sus disposiciones sólo son aplicables para el dato financiero relacionado con el riesgo *crediticio*. Se dijo en la C-1011/08, en la que se hizo el control previo propio de las leyes estatutarias a la Ley 1266: *En ese sentido, el ámbito de protección del derecho fundamental al hábeas data previsto en el Proyecto de Ley, se restringe a la administración de datos de índole comercial o financiera, destinada al cálculo del riesgo crediticio. Considerar lo contrario, esto es, aplicar la normatividad objeto de examen a los distintos escenarios de administración de datos personales, llevaría a equívocos, perplejidades e, incluso, violaciones de los derechos constitucionales... Se comprueba, a la luz de la exposición de motivos, una intención decidida del legislador de regular exclusivamente el tema de la información personal de carácter financiero y crediticio, destinada al cálculo del riesgo, con exclusión de otras modalidades de administración de datos personales.* Los datos del Registro Único de Seguros que ahora se demanda no son datos crediticios destinados al cálculo de riesgo, pues no revelan información positiva o negativa sobre el comportamiento comercial o financiero de las personas, sino sobre la existencia y vigencia de contratos de seguros.

Gobierno determine por vía reglamentaria, vulnera o no el derecho a la intimidad personal y familiar consagrado en el artículo 15 de la Constitución Política.

3. Análisis del cargo

3.1 El derecho a la intimidad personal y familiar en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana.

3.1.1 El derecho a la intimidad y el estado social y democrático de derecho

Desde 1992, la Corte Constitucional reconoció el derecho a la intimidad como un derecho fundamental que permite a las personas manejar su propia existencia como a bien lo tengan con el mínimo de injerencias exteriores.²³ Se dijo en ese entonces que se trataba de un derecho "general, absoluto, extrapatrimonial, inalienable e imprescriptible y que se pueda hacer valer "erga omnes", vale decir, tanto frente al Estado como a los particulares. En consecuencia, toda persona, por el hecho de serlo, es titular a priori de este derecho y el único legitimado para permitir la divulgación de datos concernientes a su vida privada. Su finalidad es la de asegurar la protección de intereses morales; su titular no puede renunciar total o definitivamente a la intimidad pues dicho acto estaría viciado de nulidad absoluta (...)"²⁴. Se afirmó también que la intimidad es "el espacio intangible, inmune a las intromisiones externas, del que se deduce un derecho a no ser forzado a escuchar o a ser lo que no desea escuchar o ver, así como un derecho a no ser escuchado o visto cuando no se desea ser escuchado o visto."²⁵

En 1995, se reiteró esta visión del derecho a la intimidad, cuando se afirmó que "este derecho, que se deduce de la dignidad humana y de la natural tendencia de toda persona a la libertad, a la autonomía y a la autoconservación, protege el ámbito privado del individuo y de su familia como el núcleo humano más próximo. Uno y otra están en posición de reclamar una mínima consideración particular y pública a su interioridad, actitud que se traduce en abstención de conocimiento e injerencia en la esfera reservada que les corresponde y que está compuesta por asuntos, problemas, situaciones y circunstancias de su exclusivo interés. Esta no hace parte del dominio público y, por tanto, no debe ser materia de información suministrada a terceros, ni de la intervención o análisis de grupos humanos ajenos, ni de divulgaciones o publicaciones (...). Ese terreno privado no puede ser invadido por los demás miembros de la comunidad a la que se integran la persona o familia, ni por el Estado. Aún dentro de la familia, cada uno de sus componentes tiene derecho a demandar de los demás el respeto a su identidad y privacidad personal"²⁶.

²³ Sentencia T-414/92.

²⁴ Sentencia T-414/92

²⁵ Sentencia T-530/92.

²⁶ Sentencia T-261/95

Así entendido, como derecho casi absoluto, la jurisprudencia constitucional parece haber adoptado, en los años inmediatamente posteriores a la entrada en vigor de la Constitución de 1991, y de su artículo 15 en particular –“*todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar...y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar*”–, una visión del derecho a la intimidad cercana a la célebre formulación del magistrado norteamericano Louis Brandeis, de finales del S. XIX: “*The right to be let alone*”, es decir, el derecho a la intimidad como el derecho a estar solo, el derecho a la soledad.

Sin embargo, esta visión ha sido objeto de críticas, en varios sentidos: puede verse como un derecho arcaico y obsoleto, incompatible con la vida en sociedades urbanas, industrializadas, tecnificadas y proclives a los fenómenos de masas. Se ha dicho también que es un derecho de élite, creado para proteger los privilegios de las clases aristocráticas y privilegiadas; y muy asociado con la propiedad privada. En esta perspectiva, el derecho a la intimidad sería simplemente otro mecanismo jurídico para proteger la propiedad privada. Casi por definición, los desposeídos de bienes materiales no tendrían derecho a la intimidad, pues de ellos no se predica la existencia de una esfera de protección infranqueable, al carecer de bienes y recintos que garanticen *físicamente* ese derecho. Finalmente, se ha criticado también que esta aproximación absoluta hacia la intimidad, que protege el derecho al aislamiento o al ensimismamiento, es imposible de hacer valer jurídicamente, porque no se proyecta al exterior, y no plantea cuestiones en relación con *los otros*. El derecho, por definición, no podría entrometerse, ni siquiera para protegerla, en la esfera inmune a la vida social de que trata el derecho a la intimidad, pues el derecho regula la vida en sociedad. El derecho a la intimidad sería justamente lo opuesto.²⁷

Desde la perspectiva del derecho constitucional colombiano, estas críticas, interesantes desde el punto de vista teórico y analítico, carecen de validez o pertinencia. El derecho a la intimidad, junto con otros derechos como el del libre desarrollo de la personalidad y la libertad de conciencia, están concebidos para permitir a las personas fortalecer y desarrollar su condición de seres libres y autónomos, que es el presupuesto esencial del estado democrático. La *individualidad del individuo*, su posibilidad no siempre fácil de separarse del influjo de los otros o de la masa, de realizar las actividades que les son afines y no las que le sean impuestas, de reflexionar solitariamente, de optar por sus propias preferencias, y de llegar a sus propias conclusiones frente a los dilemas de la cotidianidad y de la política, en fin, la posibilidad de aislarse con frecuencia u ocasionalmente del mundo, es de lo que depende el que pueda convertirse en un sujeto de derechos y obligaciones, el que pueda ejercer las responsabilidades democráticas y participar en los procesos que forjan un estado social de derecho como lo es el colombiano. Sólo reconociendo la autonomía e individualidad de las personas, puede hablarse del “*respeto a la*

²⁷ Para una buena síntesis de estas visiones críticas del derecho a la intimidad, pueden consultarse entre otros: Pérez Luño, Antonio-Enrique, “El derecho a la intimidad”, en *Constitución y derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, pgs 639 y ss; Benda, Ernesto, “Dignidad humana y derechos de la personalidad”, en *Manual de derecho constitucional*. Marcial Pons, Madrid, 2001. Pgs 117 y ss.

dignidad humana” que sirve de fundamento al estado colombiano, según el artículo 1° de la Constitución. La protección de esa esfera inmune a la injerencia de los otros –del Estado o de otros particulares–, como prerequisite para la construcción de la autonomía individual que a su vez constituye el rasgo esencial del sujeto democráticamente activo, tiene que ser jurídicamente relevante, y lo es, a través de los mecanismos constitucionales de protección al derecho a la intimidad, los cuales no circunscriben su alcance a cierta clase social económica o ilustrada, sino que se extienden, como no podía ser de otra forma, a todas las personas amparadas por la Constitución.

3.1.2 Los límites constitucionales del derecho a la intimidad

Como suele suceder en la determinación de los alcances de un derecho fundamental, especialmente de aquellos que se definen por oposición al poder estatal, la cuestión constitucional esencial es la de la definición de los límites del derecho en cuestión. En 1998, la Corte sintetizó así el concepto de derecho a la intimidad, haciendo explícitos los criterios para admitir sobre él ciertas limitaciones:

“Reiteradamente esta Corporación ha señalado que el derecho a la intimidad permite y garantiza en los asociados, el poder contar con una esfera o espacio de vida privada no susceptible de la interferencia arbitraria de las demás personas, que al ser considerado un elemento esencial del ser, se concreta en el derecho a poder actuar libremente en la mencionada esfera o núcleo, en ejercicio de la libertad personal y familiar, sin más limitaciones que los derechos de los demás y el ordenamiento jurídico. En ese orden de ideas, y al no ser un espacio que forme parte del dominio público, obedece al estricto interés de la persona titular del derecho y por consiguiente no puede ser invadido por los demás. Por esta razón, ese espacio personal y ontológico, sólo “puede ser objeto de limitaciones” o de interferencias “en guarda de un verdadero interés general que responda a los presupuestos establecidos por el artículo 1o. de la Constitución”. La jurisprudencia de la Corte Constitucional tal y como se ha dicho, ha señalado que el derecho a la intimidad es entonces, inalienable, imprescriptible y solo susceptible de limitación por razones legítimas y debidamente justificadas constitucionalmente.”²⁸

Este criterio general, según el cual el derecho a la intimidad sólo puede ser objeto de limitaciones o interferencias por razones de “*interés general*”, “*legítimas*”, y “*debidamente justificadas constitucionalmente*”, fue objeto de un cuidadoso desarrollo jurisprudencial posterior. En la sentencia T-787/04, por ejemplo, se establecieron algunas reglas específicas sobre el particular, en los siguientes términos:

“...Por consiguiente, una primera conclusión al estudio de la intimidad, permite fijar la siguiente regla: salvo las excepciones previstas en la Constitución y la ley, que obliguen a las personas a revelar cierta información a partir de su reconocimiento o valoración

²⁸ T-517/98

como de importancia o relevancia pública; el resto de los datos que correspondan al dominio personal de un sujeto no pueden ser divulgados, a menos que el mismo individuo decida revelar autónomamente su acceso al público.”

Y más adelante se afirmó:

“...Por consiguiente, una segunda conclusión al estudio de la intimidad, permite fijar la siguiente regla: El alcance del derecho a la intimidad de un sujeto, depende de los límites que se impongan a los demás, como exigencia básica de respeto y protección de la vida privada de una persona. La existencia del núcleo esencial de dicho derecho, exige que existan espacios medulares en donde la personalidad de los sujetos pueda extenderse en plena libertad, pues deben encontrarse excluidos del dominio público. En aquellos espacios la garantía de no ser observado (el derecho a ser dejado sólo) y de poder guardar silencio, se convierten en los pilares esenciales que permiten asegurar el goce efectivo del derecho a la intimidad”.

Finalmente, la citada sentencia T-787/04 recogió cinco principios que permiten determinar la legitimidad de la intervención pública en esferas de lo íntimo:

“...Son cinco los principios que sustentan la protección del derecho a la intimidad, y sin los cuales, se perdería la correspondiente intangibilidad del contenido garantista de la inmunidad del individuo frente a la innecesaria injerencia de los demás. Ellos se clasifican y explican en los siguientes términos:

El *principio de libertad*, según el cual, los datos personales de un individuo, sólo pueden ser registrados o divulgados con el consentimiento libre, previo, expreso o tácito del titular, a menos que el ordenamiento jurídico le imponga la obligación de relevar dicha información, en aras de cumplir un objetivo constitucionalmente legítimo. En este contexto, la obtención y divulgación de datos personales, sin la previa autorización del titular o en ausencia de un claro y preciso mandato legal, se consideran ilícitas.

El *principio de finalidad*, el cual se expresa en la exigencia de someter la recopilación y divulgación de datos, a la realización de una finalidad constitucionalmente legítima, lo que impide obligar a los ciudadanos a revelar datos íntimos su vida personal, sin un soporte en el Texto Constitucional que, por ejemplo, legitime la cesión de parte de su interioridad en beneficio de la comunidad. (...)

De conformidad con el *principio de necesidad*, la información personal que deba ser objeto de divulgación, se limita estrechamente a aquella que guarda relación de conexidad con la finalidad pretendida mediante su revelación. Así, queda prohibido el registro y la divulgación de datos que excedan el fin constitucionalmente legítimo. Adicionalmente, el *principio de veracidad*, exige que los datos personales que se puedan divulgar correspondan a situaciones reales y, por lo mismo, se encuentra prohibida la divulgación de datos falsos o erróneos.

Por último, el *principio de integridad*, según el cual, la información que sea objeto de divulgación debe suministrarse de manera completa,

impidiendo que se registre y divulgue datos parciales, incompletos o fraccionados.

El conjunto integrado de los citados principios, permite no solo garantizar el acceso legítimo a la información personal, sino también la neutralidad en su divulgación y, por ende, asegurar un debido proceso de comunicación.”

En consecuencia, en casos como el que ahora se le plantea a la Corte, corresponde evaluar si la decisión del legislador de crear una base de datos de fácil acceso público, conformada por datos sobre la existencia, vigencia y partes de los contratos de seguros que determine en reglamento el Gobierno Nacional, satisface o no estos principios. Teniendo en cuenta la naturaleza usualmente privada de los contratos de seguro, sólo en tanto la medida tomada por el legislador satisfaga o desarrolle dichos principios, podrá ser constitucionalmente admisible la creación del Registro Único de Seguros. Para ello será necesario caracterizar constitucionalmente la actividad aseguradora en Colombia, y determinar consecuentemente, a qué categoría conceptual pertenece el dato originado en el contrato de seguros.

3.2 La actividad aseguradora en el régimen constitucional colombiano.

La actividad aseguradora, como subsector económico, comparte con la actividad financiera, la actividad bursátil, y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, la calidad de ser una actividad económica explícitamente mencionada en la Constitución para los siguientes tres efectos:

1. Establecer que corresponde al Congreso dictar por medio de leyes las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para efectos de regularla (Literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución);
2. Determinar que corresponde al Presidente de la República ejercer, de acuerdo con la ley a que se refiere el punto anterior, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que la ejercen (numeral 24, artículo 189 de la Constitución), y
3. Definir que se trata de una actividad de interés público, y por ende, sólo puede ser ejercida previa autorización del Estado, conforme a la ley, reiterando que al legislador corresponde la regulación de la forma en la cual el gobierno intervendrá en ella (artículo 335 de la Constitución).

Existen varias razones por las cuales el constituyente estableció de manera explícita una arquitectura institucional tan detallada para la regulación de subsectores económicos específicos como el asegurador, el financiero y el bursátil. De hecho, la Constitución misma señala el punto de partida de dichas razones, al indicar que se trata de actividades de “*interés público*”. Ese interés público nace, por supuesto, del hecho de que se trata de actividades en las que se maneja, aprovecha e invierten recursos captados del público, rasgo que también reconoce la propia Constitución. Son actividades, por lo demás, que

canalizan de manera importante el ahorro de la nación hacia la inversión, lo cual enfatiza su definición como actividades de interés público.

Sin embargo, estas razones no bastan para explicar el especial cuidado que la Constitución pone en el diseño del régimen institucional y de competencias regulatorias de estas actividades específicas, pues existen muchos otros sectores económicos que pueden considerarse de interés público, y que de alguna manera manejan y aprovechan cuantiosos recursos del público. Piénsese, por ejemplo, en los manejos de tesorería de un gran conglomerado industrial, o en la importancia que para el interés público tienen ciertos sectores agrícolas o de servicios. No obstante, respecto de ellos el constituyente no hizo uná mención tan expresa, específica y minuciosa.

Lo que tienen en común las actividades financieras, bursátiles, aseguradoras y otras afines, que las distingue de otras actividades económicas igualmente importantes, pero no sometidas a la fuerte intervención estatal que para aquellas autoriza la Constitución, es que dependen para su correcto funcionamiento de un voto colectivo, permanente y tácito de confianza, cuyo quebrantamiento puede generar consecuencias catastróficas para la economía de un país. La cotidianidad rutinaria de las transacciones bursátiles, aseguradoras y financieras, a veces opaca el hecho de que cada una de ellas está fundada en una presunción intangible y frágil, pero esencial, en el sentido de que será cumplida la obligación a futuro a que se compromete la respectiva entidad financiera, bursátil o aseguradora. Esa presunción no tiene garantía distinta a la solidez misma del sistema. Cuando una persona deposita en una cuenta bancaria una suma de dinero, presume y confía que al día siguiente podrá retirar esa misma suma, más las anteriores que hubiese podido depositar. Esa presunción sólo es posible gracias a una confianza sistémica, no explícita, pero verdadera, en la solidez de la entidad financiera respectiva. Lo mismo puede afirmarse respecto de quien compra un título bursátil, que espera, al vencimiento del mismo, que se le pague la suma representada en el título. Sólo la posesión del título le permite confiar en el cumplimiento de la obligación. Y en el caso de quien suscribe un contrato de seguros, la persona paga una prima en el entendido de que de ocurrir el siniestro descrito en el contrato, le será pagada una indemnización o beneficio. No existe ninguna garantía de que ello ocurrirá, excepto la derivada de la seriedad de la compañía de seguros, fruto de que ella cumple con los estándares regulatorios y prudenciales preestablecidos. En estos tres ejemplos sencillos, que se pueden extrapolar a todo tipo de transacciones financieras, es la confianza en la solidez del sistema financiero, originada a su vez en la confianza en la calidad, seriedad y operatividad de la regulación estatal sobre ella, la que permite que las personas acepten operar a través del sistema y realizar transacciones con él.

La actividad financiera, bursátil y aseguradora es, pues, una actividad esencial para el desarrollo económico; constituye principal mecanismo de administración del ahorro del público y de financiación de la inversión pública y privada y está fundada en un pacto intangible de confianza. Se trata de la

confianza por parte de los usuarios en que las obligaciones derivadas de la respectiva obligación serán rutinariamente satisfechas. Y esa confianza está a su vez cimentada en una regulación adecuada y en la convicción pública de que las entidades que hacen parte del sistema están vigiladas técnica y profesionalmente. Esa confianza ha de ser permanente, continua, y totalmente extendida para que el sistema funcione. La historia económica global reciente demuestra que este no es un planteamiento meramente teórico: en el momento en que se rompe la confianza, el sistema financiero se paraliza, y con él la economía que de él depende. Las personas empiezan a desconfiar del sistema, y de su capacidad de cumplir la promesa contenida en cada una de las millones de transacciones diarias que dentro de él se realizan. El mantenimiento de esa confianza pública es el objetivo principal de la intervención del estado en este tipo de actividades. En eso, principalmente, consiste el carácter de "*interés público*" que la Constitución le imprime a este tipo de actividades, y de ahí el particular diseño institucional con el cual el constituyente dotó al Estado para permitirle la intervención en este tipo de actividades económicas.

Sobre la actividad aseguradora en particular, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido el papel central que ella desempeña en el desarrollo económico del país y en la realización de algunos fines constitucionalmente legítimos, y ha encontrado amplia justificación conceptual al fuerte nivel de intervención estatal que para ella prevé la Constitución, construida a partir del concepto de interés público ya reseñado. En la Sentencia C-269 de 1999, dijo la Corporación:

"Los altos niveles de prevención y protección que la actividad aseguradora ofrece en la actualidad, frente a los peligros que por distintos factores atentan contra las actividades y el patrimonio de las personas, tanto en el ámbito de lo público como de lo privado, hacen que tenga una gran influencia en el campo social y configure a la vez, uno de los renglones más importantes dentro de una economía de mercado en desarrollo. En efecto, la capacidad de distribución que conlleva dicha actividad de los distintos riesgos dentro del conglomerado social, permite garantizar una oportuna y eficaz salvaguarda de los intereses y derechos que con la misma se protegen, así como la obtención de un resarcimiento económico adecuado por el daño causado y asegurado.

En consecuencia, desde la perspectiva de los beneficios sociales que su ejecución implica, puede afirmarse que aspectos tan importantes como la salud de las personas, su integridad corpórea, el patrimonio, la estabilidad familiar, la capacidad laboral y económica, así como las actividades económicas generalmente efectuadas, quedan amparados ante los distintos peligros que pueden afectarlos. Además, la acción de las aseguradoras trae consigo la configuración de una conciencia en la comunidad, cada vez más generalizada frente a distintos riesgos, de la necesidad de adoptar conductas de índole previsiva dirigidas a evitar la concreción de los riesgos o a reducir las consecuencias del siniestro, resultado que en el ámbito social es al mismo tiempo trascendente y necesario.

Igualmente, los resultados positivos que se avizoran en el ámbito económico por la industria aseguradora no son menos importantes,

dado que a partir de ese estado de confianza que se produce en el manejo de los riesgos y la seguridad de que en un futuro se contará con una solvencia económica no obstante su ocurrencia, es posible promover la realización cada vez mayor de actividades productivas de orden industrial, comercial y financiero en general”.

Esta concepción constitucional del papel de la actividad aseguradora en la sociedad, fue nuevamente subrayada en la sentencia C-409/09, en la que se afirmó que el mecanismo de previsión del riesgo que ofrece el sector asegurador formal, *“se fundamenta en el propósito de cumplir con la función social consistente no sólo en proteger el patrimonio del asegurado o amparar a los beneficiarios del seguro por los daños que ocasionó la ocurrencia del hecho riesgoso cubierto (que ya es mucho), sino en proteger la confianza y la seguridad que reclama la economía de mercado y en general el desenvolvimiento de la vida social y económica del mundo contemporáneo, intangibles valiosos propios a toda sociedad con un estadio medianamente avanzado de civilización, y por los cuales los seguros en general, representan aspectos vitales en las relaciones humanas”*.²⁹

En conclusión, de manera análoga a la actividad financiera y bursátil, la actividad aseguradora ha sido considerada expresamente por la Constitución colombiana como actividad de interés público, por razones que surgen, no sólo del hecho de que a través de ella se manejan, aprovechan e invierten recursos del público, sino porque es una actividad que exige una permanente y detallada intervención por parte del Estado, en distintos niveles competenciales también definidos en la propia Constitución, para garantizar que los actores económicos y la sociedad en general puedan confiar, de manera permanente y continua, en que las entidades que la ejercen van a cumplir cabalmente las obligaciones a que se comprometen con la suscripción de las pólizas de seguros, si llega a ocurrir el evento que activa dicho cumplimiento. La desaparición de esa confianza, que suele ser súbita, compromete gravemente la estabilidad, no sólo del sector asegurador, sino de la economía en general.

Para que esta labor de intervención, regulación, control, inspección y vigilancia pueda desarrollarse cabalmente, es natural que el estado pueda y deba exigir volúmenes importantes de información a las entidades aseguradoras, sobre su gobierno corporativo, su situación patrimonial y de liquidez, su esquemas de seguridad operativa, su régimen de inversiones, su nivel de cumplimiento de las obligaciones adquiridas, y otros temas análogos, y en particular, sobre las dimensiones y naturaleza de los riesgos asumidos y la solidez financiera e institucional para responder por ellos. Las personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, que entran voluntariamente a una transacción de seguros, saben, porque así lo determina la Constitución, que están realizando una actividad económica fuertemente intervenida por el Estado.

²⁹ En el mismo sentido, se ha pronunciado la Corte, entre otras, en las sentencias T-057/95, C-940/03, la C-388/08 y la T-490/09.

3.3 Tipología de los datos desde el punto de vista del derecho a la intimidad.

El Registro Único de Seguros cuya creación se demanda en el presente proceso de constitucionalidad es esencialmente una base de datos, contentiva de cierta información básica sobre las pólizas de seguros vigentes en el país. Las categorías de pólizas a incluir en el Registro, esto es, los ramos de seguros que harán parte de él, deberán ser gradualmente determinadas por el Gobierno Nacional. La información básica que debe incluirse en el Registro es la relativa a la existencia de la póliza, su vigencia, y sus partes –tomadores, beneficiarios y asegurados-.

Para determinar el nivel de protección o reserva que el derecho constitucional a la intimidad brinda a determinado dato personal o familiar, la jurisprudencia de la Corte ha desarrollado una tipología de los datos, de la que depende el grado de protección constitucional. En el entendido de que, tal y como se determinó en el acápite 3.1.2, los límites admisibles del derecho a la intimidad emanan del interés público constitucionalmente legítimo, esta tipología jurisprudencial permite graduar los niveles válidos de intromisión en la intimidad, según la naturaleza del dato. En la sentencia T-729/02, se estableció que esta tipología está *“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”*, y que consta de cuatro categorías, a saber:

“...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"³⁰ 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..."

Al referirse y reiterar esta tipología, la Corte, en sentencia de control de constitucionalidad en la que se examinaba la validez de una norma que creaba un registro sobre propietarios de perros peligrosos, afirmó que la clasificación tenía como objetivo "*determinar la intensidad con que dicha información se encuentra ligada la esfera íntima del individuo y a los casos en que la misma puede o debe ceder a favor del interés público*"³¹ y que de ella se podía "*inferir que aunque cierto tipo de información permanece confinada al ámbito personalísimo del individuo, otro tipo, que también le concierne, puede ser conocida por el Estado mediante orden de autoridad judicial competente o por disposición de las entidades administrativas encargadas de manejarla. De lo anterior también se deduce que cierta información que concierne al individuo puede ser divulgada sin el cumplimiento de requisitos especiales, al tiempo que otros datos, contentivos de información ligada a su ámbito personal, requieren autorización de autoridad competente o simplemente no pueden ser divulgados. Así entonces, corresponde a las autoridades administrativas o judiciales determinar, en los casos concretos sometidos a su consideración, a qué tipo de información corresponden los datos por ellas solicitados o administrados, a fin de establecer si por solicitarlos o administrarlos se incurre en intromisión indebida en el ámbito íntimo del individuo.*"³². En la sentencia C-1011/08 se hicieron algunas precisiones adicionales a esta tipología jurisprudencial del dato desde el punto de vista del mayor o menor grado, en los siguientes términos:

".... La información pública es aquella que puede ser obtenida sin reserva alguna, entre ella los documentos públicos, habida cuenta el mandato previsto en el artículo 74 C.P. Otros ejemplos se encuentran en las providencias judiciales, los datos sobre el estado civil de las personas o sobre la conformación de la familia. Esta información,

³⁰ En la sentencia T-307 de 1999, sobre la llamada información "sensible", la Corte afirmó: "...no puede recolectarse información sobre datos "sensibles" como, por ejemplo, la orientación sexual de las personas, su filiación política o su credo religioso, cuando ello, directa o indirectamente, pueda conducir a una política de discriminación o marginación."

³¹ C-692/03

³² *Ibidem*. En el mismo sentido, se puede consultar también la C-336/07

como lo indica el precedente analizado, puede ser adquirida por cualquier persona, sin necesidad de autorización alguna para ello.

La información semiprivada es aquel dato personal o impersonal que, al no pertenecer a la categoría de información pública, sí requiere de algún grado de limitación para su acceso, incorporación a bases de datos y divulgación. Por ende, se trata de información que sólo puede accederse por orden de autoridad judicial o administrativa y para los fines propios de sus funciones, o a través del cumplimiento de los principios de administración de datos personales antes analizados. Ejemplo de estos datos son la información relacionada con el comportamiento financiero, comercial y crediticio y los datos sobre la seguridad social distintos a aquellos que tienen que ver con las condiciones médicas de los usuarios.

Para la Corte, la información privada es aquella que se encuentra en el ámbito propio del sujeto concernido y, por ende, sólo puede accederse por orden de autoridad judicial competente y en ejercicio de sus funciones. Entre dicha información se encuentran los libros de los comerciantes, los documentos privados, las historias clínicas, los datos obtenidos en razón a la inspección de domicilio o luego de la práctica de pruebas en procesos penales sujetas a reserva, entre otros.

Por último, se encuentra la información reservada, eso es, aquella que sólo interesa al titular en razón a que está estrechamente relacionada con la protección de sus derechos a la dignidad humana, la intimidad y la libertad; como es el caso de los datos sobre la preferencia sexual de las personas, su credo ideológico o político, su información genética, sus hábitos, etc. Estos datos, que han sido agrupados por la jurisprudencia bajo la categoría de "información sensible", no son susceptibles de acceso por parte de terceros, salvo que se trate en una situación excepcional, en la que el dato reservado constituya un elemento probatorio pertinente y conducente dentro de una investigación penal y que, a su vez, esté directamente relacionado con el objeto de la investigación. En este escenario, habida cuenta la naturaleza del dato incorporado en el proceso, la información deberá estar sometida a la reserva propia del proceso penal..."

En casos como el presente, en el que se le plantea a la Corte el problema de la posible vulneración del derecho a la intimidad por la creación de un nuevo sistema de datos, esta tipología es particularmente útil, por cuanto permite caracterizar esos datos y evaluar el grado válido de su divulgación desde el punto de vista constitucional.

3.4 Análisis del caso concreto. El cumplimiento de los requisitos constitucionales sobre la información personal en las normas demandadas

Como se explicó en el acápite 2.1 de esta providencia, las dos normas demandadas crean un Registro cuyo objeto es proveer al público de información "*concreta, asequible y segura sobre las personas que han adquirido pólizas de seguros, las que están aseguradas por dichas pólizas y las beneficiarias de las mismas*", información a la cual el público "*podrá acceder mediante Internet*". El gobierno habrá de determinar la forma y

condiciones en las que se debe administrar el registro, y el tipo de pólizas y la gradualidad con que las mismas deben incorporarse. Dada la finalidad del Registro, que más adelante se analizará en detalle, de él harán parte no sólo las pólizas de los ramos determinados por el Gobierno en el reglamento expedidas por compañías nacionales o extranjeras que operan en Colombia, sino también las pólizas expedidas por compañías del exterior, pues la Ley 1328 de 2009 permite, en otro de sus capítulos, y una vez transcurridos cuatro años de su entrada en vigor, la venta de seguros del exterior en territorio colombiano. So pena de sanciones, las compañías de seguros "*tendrán la obligación de suministrar permanentemente la información necesaria para la creación y funcionamiento del Registro*", el cual será de fácil consulta, incluirá información sobre las pólizas, no sólo durante el término de su vigencia, sino durante 10 años más, y "*única y exclusivamente*" podrá contener la información relacionada con la existencia de la póliza, su vigencia, y sus tomadores, beneficiarios y asegurados.

Esta configuración legal del Registro Único de Seguros, analizada a la luz de las consideraciones precedentes, permite a la Corte llegar a las siguientes conclusiones:

3.4.1 El RUS, al contener información propia de la actividad aseguradora, es de interés público.

En reiterada jurisprudencia, ya citada, la Corte ha establecido que uno de los límites admisibles del derecho constitucional a la intimidad es la existencia de un interés general en la divulgación de la información personal o familiar, esto es, de una circunstancia que le imprima relevancia pública al dato analizado. En este caso -a diferencia de otros en los que a la Corte también se le ha planteado si la existencia de un registro o base de datos vulnera el derecho a la intimidad-, no es necesario demostrar que el tema al que se refiere el Registro aquí analizado es de "*interés público*", pues tal carácter viene dado expresamente por la propia Constitución.

En efecto, por las razones ya explicadas en el acápite 3.2, la Constitución establece que la actividad aseguradora es de "*interés público*". Esa actividad se ejerce a través de la suscripción de contratos de seguros, cuya constancia escrita se denomina póliza. De modo que un Registro contentivo de pólizas se enmarca, por directa definición constitucional, en la categoría de asunto de interés público, pues en él se almacenan datos sobre el instrumento jurídico a través del cual se realiza en la práctica una actividad -la aseguradora-, dotada de tal carácter por la propia Constitución.

De la condición de actividad de interés público que la Constitución le imprime a la actividad aseguradora en la cual se ubica el contenido temático de Registro Único de Seguros, no se deriva necesariamente que éste sea conforme con el derecho a la intimidad personal y familiar, pues ello dependerá de la forma

como esté específicamente configurado. Pero el hecho de que el Registro sea reflejo de una actividad económica definida constitucionalmente como de interés público, indica que, al menos en principio, el Registro no se ubica en el ámbito de los asuntos que la Constitución estima reservados, secretos o privados, sino, precisamente, en un ámbito de pública relevancia.

3.4.2 La finalidad del RUS es constitucionalmente legítima

Del contenido de las normas demandadas, de sus antecedentes, y especialmente de la información que aportan en sus intervenciones las entidades oficiales que participaron en su creación, es posible inferir cuál es el sentido y finalidad que quiso satisfacer el legislador con la creación del Registro Único de Seguros.

Se pudo constatar durante el trámite de la Ley 1328 de 2009, especialmente a partir de la información suministrada por asociaciones de consumidores financieros, que con alguna frecuencia se presenta el caso de que las personas no saben o no son conscientes de que son partes en un contrato de seguros, o no les es fácil saber si son o no beneficiarios del mismo³³. Esto puede suceder por muchos motivos, y es un fenómeno que se presenta más en ciertos tipos de ramos de seguros que en otros.³⁴ Entre los casos que se invocan con frecuencia para ilustrar el fenómeno, se pueden mencionar, entre otros, los siguientes:

-El caso de menores de edad beneficiarios de un seguro de vida adquirido en favor de ellos por sus padres o acudientes. Los menores de edad suelen no saber qué es un contrato de seguros, y con mayor razón puede suceder que no sepan que son beneficiarios de uno, sobre todo si son infantes. Los cónyuges supervivientes también pueden no estar al tanto de la existencia de un seguro de vida vigente en el que han sido designados como beneficiarios.

-El caso de los seguros de responsabilidad civil extracontractual, en los que la víctima de una conducta dañosa no tiene por qué saber que puede ejercer la acción directa contra una compañía de seguros que ha expedido una póliza de este tipo al causante del daño. Si la víctima logra averiguar la existencia del seguro, cosa no siempre posible, no existe un trámite expedito que le permita saber ante qué compañía debe ejercer la reclamación, o cuáles eran las condiciones de la cobertura. Al respecto, es ilustrativa la intervención de la

³³ Gaceta 341, 2008.

³⁴ Según la Circular Jurídica Externa de la Superintendencia Financiera, hoy en día en Colombia están autorizados los siguientes ramos de seguros: Automóviles, SOAT, cumplimiento, responsabilidad civil, incendio, terremoto, sustracción, transporte, corriente débil, todo riesgo contratista, manejo, lucro cesante, montaje y rotura de maquinaria, aviación, navegación y casco, minas y petróleos, vidrios, crédito comercial, crédito a la exportación, agrícola, semovientes, desempleo, hogar, exequias, accidentes personales, colectivo vida, educativo, vida grupo, salud, enfermedades de alto costo, vida individual, provisional de invalidez y sobrevivencia, riesgos profesionales, pensiones Ley 100, pensiones voluntarias, y pensiones con conmutación pensional.

Universidad Externado de Colombia que se transcribió en el acápite 3.5 del capítulo de Antecedentes del presente fallo.

-En muchas empresas que adquieren seguros colectivos a favor de sus empleados, no se divulga adecuadamente la existencia del seguro, o sus características, y los empleados pueden no saber en qué eventos son asegurados o beneficiarios de alguna póliza de este tipo.

-Muchos seguros están atados a otro tipo de transacciones comerciales, como los seguros que automáticamente se activan al comprar un tiquete aéreo, al registrarse en un hotel, o al adquirir un crédito bancario. Las condiciones, las coberturas y las vigencias de estos seguros con frecuencia escapan al conocimiento del propio tomador del mismo.

Estos son sólo algunos ejemplos recurrentes, que no agotan el universo de posibles circunstancias en las que un seguro vigente puede quedar sin cobrarse o reclamarse, no por mala fe o argucias por parte de la compañía de seguros, sino por ignorancia o desconocimiento por parte de los interesados.

El propósito del Registro Único de Seguros creado por el legislador en los artículos demandados es subsanar este tipo de situaciones. Con la existencia de una base de datos de fácil consulta por parte del público, en la que se registran la existencia, término de vigencia y partes de las pólizas de seguros de los ramos que el Gobierno defina gradualmente en decreto reglamentario, se atenúa la posibilidad de que por desconocimiento se queden sin reclamar ciertos seguros. La existencia del Registro, además, contribuye a atenuar el impacto negativo que sobre los potenciales beneficiarios o asegurados de los contratos de seguros produce el fenómeno de la prescripción regulada en el Código de Comercio para las reclamaciones originadas en ellos.

En ese orden de ideas, para la Corte es claro que el Registro Único de Seguros atiende un fin constitucionalmente válido. La Constitución define que la actividad aseguradora es de interés público porque, tal y como ya se explicó, se considera que su adecuado funcionamiento es esencial para el desarrollo del país, y *contrario sensu*, su funcionamiento inadecuado o su parálisis puede llegar a ser calamitosa para la economía. El correcto funcionamiento del sector asegurador no sólo tiene que ver con la solidez de las entidades que lo ejercen, sino, muy principalmente, con el hecho de que cumplan cabalmente las obligaciones derivadas del contrato de seguros, principalmente la de pagar las indemnizaciones o beneficios derivados de él. Todo el andamiaje legislativo, regulatorio, de supervisión e institucional sobre la intervención estatal en esta actividad, está precisamente concebido para garantizar que ello suceda. Un mecanismo como el Registro Único de Seguros, concebido para facilitar que las personas aseguradas o beneficiarias de una póliza en efecto sepan que lo son, y puedan en consecuencia hacer valer sus derechos, responde a la finalidad constitucional de la intervención

estatal en dicha actividad, y de hecho, garantiza de mejor manera que se logre el objetivo de la intervención.

3.4.3 Las normas demandadas, creadoras del RUS, responden a principios propios de protección del derecho a la intimidad

En el acápite 3.1, se reiteraron los principios jurisprudenciales que permiten determinar la vulneración o no del derecho a la intimidad de una determinada medida legislativa. Aplicados dichos principios al caso ahora analizado, la Corte encuentra que la creación del Registro Único de Seguros:

-Respetar el llamado *principio de libertad*, según el cual los datos personales pueden ser divulgados, o bien con el consentimiento libre, previo, expreso o tácito del titular, o bien en virtud de que el ordenamiento jurídico imponga la obligación de revelación de dicha información, en aras de cumplir un objetivo constitucionalmente legítimo. Ha dicho la Corte que "*la obtención y divulgación de datos personales, sin la previa autorización del titular o en ausencia de un claro y preciso mandato legal, se consideran ilícitas*",³⁵ pero en el presente caso, las normas demandadas constituyen, justamente, el "*claro y preciso mandato legal*", requerido para satisfacer el principio de libertad. La existencia de ese mandato legal hace innecesario exigir el requisito del consentimiento, que es alternativo a la existencia de un mandato legal claro y preciso.

-Por las razones también explicadas en los dos puntos anteriores, la creación legal de la base de datos denominada Registro Único de Seguros satisface el llamado *principio de finalidad*, pues la recopilación y divulgación de datos que a través de él se implementa, realiza una finalidad constitucionalmente legítima. Esa finalidad constitucional, se reitera, es garantizar que la actividad aseguradora cumpla los cometidos de interés público que la Constitución le encomienda, en este caso facilitando al público el conocimiento de los derechos que le asisten en virtud de la existencia de pólizas de seguros.

-La Corte también encuentra que la forma como el legislador diseñó las características básicas del Registro Único de Seguros satisfacen el *principio de necesidad*, pues la información personal que se autoriza divulgar se limita estrechamente a aquella que guarda relación de conexidad con la finalidad pretendida mediante su revelación, y no se excede el fin constitucionalmente legítimo. Ese fin, como se ha explicado, es facilitar a las partes o beneficiarios de un contrato de seguros el conocimiento de la existencia de un seguro del que puedan eventualmente derivar algún derecho; de esa manera se atiende el interés público que caracteriza constitucionalmente a la actividad aseguradora. Para la satisfacción de esa finalidad, el legislador circunscribió en términos muy precisos los datos que pueden incluirse en el Registro, al afirmar que el contendrá "*única y exclusivamente*", los datos relativos a la

³⁵ T-787/04

existencia de la póliza, su vigencia, y sus tomadores, asegurados o beneficiarios. Esos datos son necesarios para cumplir el fin constitucionalmente legítimo del Registro y, al mismo tiempo, el cumplimiento de esa finalidad no exige ni requiere ningún dato adicional. A la persona que quiera verificar si es potencial tomador o asegurado en una póliza, o si podría llegar a ser eventualmente beneficiario de la misma —por ejemplo, en una póliza de responsabilidad civil extracontractual—, le basta con saber (i) si la póliza existe, (ii) si está vigente o lo estaba al momento de la ocurrencia del siniestro que despierta su inquietud, y (iii) quiénes son las partes dentro del contrato de seguros. Cualquier información adicional, por ejemplo sobre las condiciones del contrato, o sobre su cuantía, no sólo exceden la finalidad constitucional del Registro, sino que, precisamente por eso, constituirían vulneración no justificada del derecho a la intimidad. Una vez obtenidos los datos relevantes para el propósito del Registro, la persona interesada podrá recabar la información adicional necesaria a través de los recursos contractuales, administrativos y judiciales previstos en el Código de Comercio, en el Estatuto Financiero y en el Código de Procedimiento Civil, que le permiten ejercer la reclamación correspondiente.

-La satisfacción del *principio de veracidad* según el cual los datos personales que se puedan divulgar deben corresponder a situaciones reales y “*se encuentra prohibida la divulgación de datos falsos o erróneos*”,³⁶ no depende tanto del texto de las normas legales, sino de la forma en que ellas se ejecuten e implementen. En el presente caso, la Corte constata que en el artículo 78 demandado el legislador ordena al Gobierno Nacional señalar la forma y condiciones en que debe administrarse el Registro, y faculta a la Superintendencia Financiera a imponer sanciones en caso de que las compañías de seguros no suministren al Registro la correspondiente información. La obligación de suministro de información incluye el que ésta sea correcta y veraz. Hasta donde le es posible al legislador satisfacer el principio de veracidad, dotando a las autoridades administrativas de los mecanismos regulatorios y de supervisión para velar por su cumplimiento, la Corte encuentra que las normas demandadas lo satisfacen. En el evento de que la reglamentación expedida por el gobierno desconozca este principio, o en el funcionamiento cotidiano del Registro la Superintendencia Financiera no garantice su satisfacción, la ciudadanía cuenta con las acciones públicas abstractas o específicas de nulidad o de protección constitucional que permitan garantizarlo.

Finalmente, la obligación de que la información sea completa, no divulgada de manera fraccionada, parcial o incompleta, esto es, la obligación de dar cumplimiento al *principio de integridad*, depende también, principalmente, de las autoridades administrativas, en su labor de reglamentación y supervisión del Registro. Las facultades que el artículo 78 demandado otorga al Gobierno, en materia de reglamentación del Registro, y a la Superintendencia Financiera, en materia de supervisión del mismo —con las consiguientes

³⁶ *ibidem*

potestades sancionatorias-, llevan a la conclusión de que en el nivel legislativo, este principio de integridad también se encuentra satisfecho, por razones análogas a las explicadas en el párrafo anterior.

La concurrente satisfacción de estos principios permite a la Corte afirmar que la posible injerencia de los artículos demandados en la esfera de la intimidad personal y familiar no sólo responde a un interés público y a la satisfacción de un fin constitucionalmente legítimo, sino que ha sido realizada de una manera y con unas condiciones que la hacen constitucionalmente admisible.

3.4.4 Los datos contenidos en el RUS son de carácter semiprivado.

Con base en la tipología de los datos personales que se reiteró en el acápite 3.3, concebida jurisprudencialmente para determinar el grado admisible de divulgación de ciertos tipos de información desde el punto de vista constitucional, la Corte concluye que los datos contenidos en el Registro Único de Seguros creado por los dos artículos acusados son de naturaleza semi-privada.

Es claro que no se trata de información totalmente pública, pues se origina casi siempre –con excepción de los seguros obligatorios-, en un acto voluntario, regido por normas principalmente de derecho privado, y con frecuencia relacionadas con asuntos propios de la vida personal o familiar. Pero, al mismo tiempo, por las razones constitucionales que se han explicado a lo largo de la presente providencia, vinculadas con el carácter de interés público que la Carta le otorga a la actividad aseguradora, la Corte considera que el dato sobre la existencia de un contrato de seguros, su vigencia y sus partes, admite una divulgación, sometida a un grado mínimo de limitación. No hace parte del ámbito estrictamente privado, y mucho menos reservado, de la información personal o familiar, pues ello sería incompatible con el concepto de “*interés público*” que la Carta ha utilizado explícitamente para definir la actividad aseguradora. Ha dicho la jurisprudencia constitucional que en el caso de los datos semiprivados, esa mínima limitación consiste en que la información “*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*”.³⁷

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha puesto como ejemplo recurrente de un dato semiprivado el dato relativo al comportamiento financiero de las personas, o “*la información relacionada con el comportamiento financiero, comercial y crediticio*”.

Es claro que el tipo de dato con el cual se conformará el Registro Único de Seguros corresponde a un dato financiero. Por las razones explicadas en el

³⁷ T-729/02, C-1011/08. Otros ejemplos de datos semiprivados son los relativos a las compraventas de inmuebles, que deben inscribirse en registros públicos y los contratos de mandato para efectos judiciales.

acápito 2.2, no se trata de un dato financiero relacionado con el riesgo *crediticio*, y por lo tanto no le son aplicables las disposiciones de la ley estatutaria 1266 de 2008, que se ocupa del dato financiero requerido para un análisis de riesgo crediticio, exclusivamente. Pero no cabe duda que el dato sobre la existencia de una póliza, las partes del respectivo contrato de seguros, y su vigencia, es, en términos genéricos, un dato financiero. No es un dato que permita dilucidar un patrón de comportamiento determinado por parte de sus titulares, ni conduce a evaluaciones negativas o positivas, y en ese sentido se puede afirmar que es un dato *neutro*. Pero el hecho de que se origine en una relación con una entidad del sector financiero –la compañía de seguros–, en desarrollo de una actividad financiera –la actividad aseguradora–, que implica manejo y administración de recursos masivos del público, supervisada y regulada por las autoridades financieras estatales, en las que el cumplimiento de los parámetros prudenciales propios del sector financiero es esencial, determina que se trata de un dato financiero, y en esa medida, siguiendo la ya descrita tipología jurisprudencial, es un dato semiprivado.

Atendiendo esta característica del dato a ser incluido en el Registro Único de Seguros, el legislador estableció que dependerá de una autoridad administrativa –el Gobierno Nacional–, la gradual inclusión de los ramos que harán parte del Registro. El Gobierno habrá de determinar, progresivamente, cuáles de los tipos de pólizas que la regulación autoriza a comercializar en Colombia (en la que hoy en día existen cerca de 40 ramos distintos autorizados), podrán ser incluidos en el Registro, y esto constituye una limitación constitucionalmente admisible a la divulgación del dato, propia de su naturaleza semi-privada.

En otros términos, el carácter semi-privado del dato de que tratan los artículos demandados, obligaba a una intervención por parte de autoridad administrativa antes de autorizar su recopilación y divulgación, y la Corte constata que las disposiciones acusadas consagran adecuadamente esa limitación, al radicar en cabeza del Gobierno la definición de los tipos de pólizas que deberán incluirse en el Registro.

4. Conclusión

La creación, por parte del legislador, de una base de datos fácilmente consultable por el público, que contenga única y exclusivamente información sobre la existencia, vigencia, y partes de las pólizas de seguros que gradualmente determine el Gobierno Nacional, no vulnera el derecho constitucional a la intimidad personal y familiar. En consecuencia, exclusivamente desde el punto de la posible violación de ese derecho, los artículos 78 y 79 de la Ley 1328 de 2009, que crean el Registro Único de Seguros, son exequibles. Las razones de esta exequibilidad, formuladas de menor a mayor grado de generalidad, pueden sintentizarse de la siguiente manera:

- (i) El carácter semiprivado de los datos que conforman el Registro Único de Seguros permite que su conocimiento y divulgación puedan hacerse previa autorización de una autoridad administrativa, limitación ésta que fue prevista adecuadamente por el legislador en las normas acusadas.
- (ii) La forma como el legislador diseñó los elementos básicos del Registro satisface los principios jurisprudenciales de libertad, finalidad, necesidad, veracidad e integridad que deben concurrir cuando se trata de permitir la divulgación de datos personales.
- (iii) El Registro atiende una finalidad constitucionalmente legítima, al brindarle al público información que le permita a los asegurados, tomadores o beneficiarios de pólizas de seguros saber de la existencia de un contrato del cual podrían derivarse derechos en su favor, y consecuentemente, facilitarles la posibilidad de hacer las reclamaciones correspondientes.
- (iv) En esa medida, el legislador quiso contribuir a que el sector asegurador cumpla la función social que le es propia, desarrollando desde el punto de vista de la protección al consumidor la regla constitucional según la cual la actividad aseguradora es de interés público. Es consistente con ese interés público que el Estado tome medidas para garantizar que las aseguradoras cumplan su obligación principal de pagar las obligaciones derivadas de las pólizas que venden. Al facilitar el acceso a la información necesaria para que las personas interesadas puedan hacer valer sus derechos frente a las aseguradoras, y con base en las demás razones constitucionales expresadas, se concluye que el Registro Único de Seguros respeta el derecho a la intimidad personal y familiar.

La decisión que se adopta se restringe al análisis del cargo por violación al derecho a la intimidad contenido en el artículo 15 de la Constitución Política, sin incorporar en los presentes considerandos juicios de constitucionalidad relativos a la posible vulneración de otros preceptos superiores.

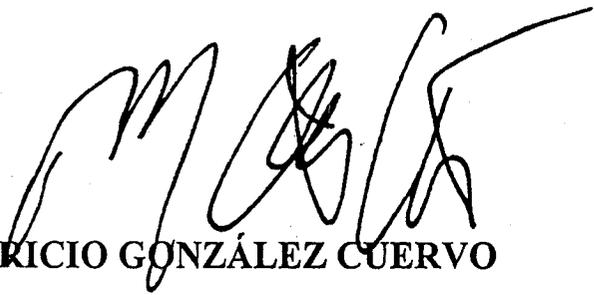
III. DECISIÓN.

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

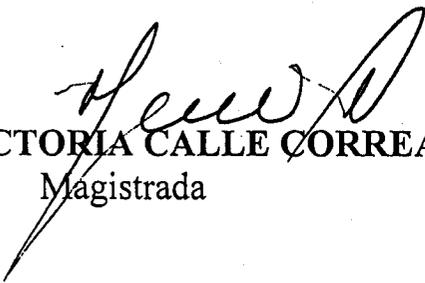
RESUELVE:

Primero. Declarar **EXEQUIBLES**, por el cargo analizado, los artículos 78 y 79 de la Ley 1328 de 2009.

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



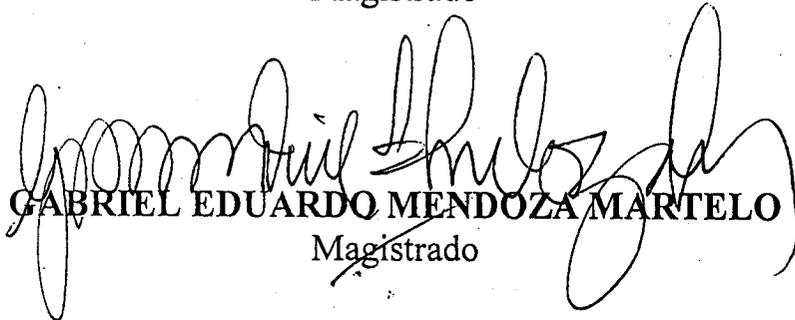
MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Presidente



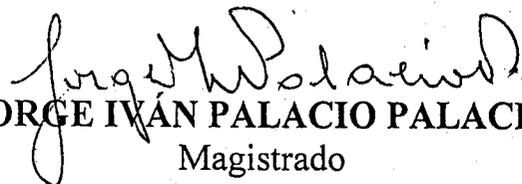
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

Ausente con Permiso

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ
Magistrado



GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado



JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado



NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado



JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB
Magistrado

Humberto Sierra Porto
HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

Luis Ernesto Vargas Silva
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

Martha Victoria Sáchica de Moncaleano
MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

SEURACU P. 640110.