



Sentencia 02216 de 2016 Consejo de Estado

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / RECURSO DE INSISTENCIA - Adecuada aplicación normativa

[El] rector y representante legal de la Universidad del Quindío y como agente oficioso del personal administrativo y contratista, activo e inactivo solicitó el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, la intimidad y la dignidad humana, los cuales habrían sido desconocidos por la sentencia número 138 dictada por la autoridad judicial demandada, dentro del recurso de insistencia elevado como consecuencia de la petición presentada (...) la tutela está soportada en que el Tribunal sólo habría valorado y privilegiado los intereses del peticionario, dejando de lado y sin efectuar apreciación alguna de los intereses planteados por la Universidad, lo que afectaría la esencia misma de la administración de justicia. (...) La Sala acredita que la decisión dictada por el Tribunal Administrativo del Quindío el 22 de julio de 2016 está soportada en una valoración normativa y razonable de los argumentos que presentaron las partes (...) en el informe allegado por la Universidad como consecuencia del auto dictado el 12 de septiembre de 2016 la Universidad sí tuvo la capacidad de distinguir qué datos eran reservados y, por tanto, cuáles podían ser entregados al peticionario y cuáles no. (...) no es cierto que la providencia dictada por el Tribunal Administrativo del Quindío solamente haya valorado o privilegiado los argumentos del [peticionario]. Esa decisión diferenció de manera cuidadosa qué información podía considerarse de naturaleza pública y a partir de esta premisa solamente ordenó la expedición de las copias de los actos administrativos y los contratos solicitados por dicha persona, excluyendo los soportes relacionados por el tutelante en su intervención, algunos de los cuales, como él mismo advirtió, contienen información privada o reservada. (...) La Sección no evidencia que se haya vulnerado ninguno de los derechos fundamentales invocados por la Universidad del Quindío, por lo que se procederá a denegar la protección de los derechos.

FUENTE FORMAL: LEY 1712 DE 2014 / LEY 1755 DE 2015 - ARTICULO 25

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ

Bogotá, D.C., tres (03) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)

Rad. No.: 11001-03-15-000-2016-02216-00(AC)

Actor: UNIVERSIDAD DEL QUINDIO

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDIO, SALA PRIMERA DE DECISION ORAL

Procede la Sala a resolver la petición de amparo instaurada por José Fernando Echeverry Murillo presentada el 29 de julio de 2016 contra el Tribunal Administrativo del Quindío, Sala Primera de Decisión Oral, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto No. 2591 de 1991¹ y el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto No. 1069 de 2015².

I. ANTECEDENTES

1. La tutela

José Fernando Echeverry Murillo, en su calidad de rector y representante legal de la Universidad del Quindío y como agente oficioso del personal administrativo y contratista, activo e inactivo, solicitó el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, la intimidad y la dignidad humana, los cuales habrían sido desconocidos por la sentencia número 138 dictada por la autoridad judicial demandada el 22 de julio de 2016, dentro del recurso de insistencia elevado como consecuencia de la petición presentada por el abogado Sabel Reinerio Arévalo Arévalo.

1.1. Hechos de la acción

La Sala resume los hechos relevantes de la acción a partir de lo referido en la demanda, de la siguiente manera:

- a) El 10 de mayo de 2016 el abogado Sabel Reinerio Arévalo Arévalo presentó petición ante la Universidad del Quindío en el que solicitó que se expidieran copias de *“los actos administrativos de nombramiento, traslado, ascensos, contratos de prestación de servicios, inherentes al personal de la parte administrativa de esta Institución, desde junio de 2014 hasta la fecha”*.
- b) El 19 de mayo el señor Arévalo presentó recurso de insistencia, en el que reiteró la solicitud de entrega de la información.
- c) El 23 de mayo la petición fue respondida por la Alma Mater de manera negativa debido a que la información solicitada la consideró como reservada debido a que los datos hacían parte de la historia laboral de las personas.
- d) El recurso de insistencia fue resuelto mediante la sentencia número 138 del 22 de julio de 2016, proferida por la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo del Quindío, en la que se resolvió declarar mal negada la petición de información formulada por Sabel Reineiro Arévalo. Como consecuencia, se dispuso que la Universidad entregara lo siguiente:

“Segundo: Como consecuencia de lo anterior, ORDÉNESE a la UNIVERSIDAD DEL QUINDÍO que expida de forma inmediata a favor del SABEL REINEIRO ARÉVALO ARÉVALO, las copias de los actos administrativos de nombramientos, traslados, ascensos y contratos de prestación de servicios, del personal administrativo de la universidad del Quindío, a que hace referencia su petición del 10 de mayo de 2016”.

1.2. Fundamentos de la acción

El actor argumenta que el Tribunal incurrió en “una vía de hecho” en la medida en que la sentencia es “ambigua y contradictoria” así como contraria al principio de congruencia, debido a que ordena la entrega de la información en la parte resolutive, pero en la parte considerativa le da a la Universidad la responsabilidad de clasificar los documentos que se deben entregar. Al respecto manifestó el siguiente obstáculo:

“(…) para la Universidad, todos los documentos del personal adscrito (Activo o inactivo) en la parte administrativa y laboral, goza (sic) de reserva y solo hasta tanto cada uno de los ciudadanos que han prestado sus servicios a la Universidad autorice la entrega de sus documentos personales a un tercero, el Alma Mater seguirá considerando que tal documentación goza de reserva legal”.

Adicionalmente argumentó que el citado fallo incurre en una “vía de hecho” en la medida en que se limita a “velar por un interés particular de un tercero”, quien manifestó -faltando a la verdad- que la información la requería para una acción de cumplimiento. Planteó que la autoridad judicial demandada olvidó tener en cuenta el concepto del personal administrativo y de los contratistas de la Universidad, máxime cuando se desconoce la finalidad o la intensión que persigue el peticionario de la información.

Agregó que también fueron vulnerados los derechos de contradicción y defensa del personal administrativo y contratista de la Universidad ya que ellos no fueron vinculados a la insistencia adelantada por el señor Arévalo Arévalo, siendo esas personas las reales interesadas en que la información suministrada no se haga pública. También señaló que los datos que se ordenó entregar pueden poner en peligro a esos sujetos ya que esto le “permite a personas inescrupulosas en un momento determinado abusar de dicha situación y poner en peligro inminente a las personas y familias de estas (...)”.

Finalmente manifestó que la decisión del Tribunal también vulnera varios derechos fundamentales de las directivas de la Universidad ya que los obligó “de manera acomodada” a transgredir derechos de terceros al entregar la información reservada, exponiéndolos a responsabilidades de tipo disciplinario y penal.

1.3. Pretensión constitucional

El actor solicita que se protejan los derechos fundamentales invocados a favor de la Universidad y como agente oficioso y que, como consecuencia, se declare la nulidad de la sentencia número 138 del 22 de julio de 2016, proferida por la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo del Quindío. Adicionalmente requiere que se declare que el señor Sabel Reineiro Arévalo Arévalo no tiene derecho a acceder a la información reservada que se solicita.

2. Trámite de instancia

2.1. Mediante auto del 10 de agosto de 2016 el despacho inadmitió la acción de tutela interpuesta por José Fernando Echeverry Murillo para actuar como agente oficioso del personal administrativo y contratista de la Universidad. Como consecuencia dispuso que el actor individualizara a las personas afectadas y acreditara una razón válida que permita el ejercicio de la agencia oficiosa, so pena de que la acción fuera rechazada en este aspecto.

En lo que se refiere a la Universidad del Quindío, el despacho echó de menos que la condición de rector no hubiera sido plenamente demostrada, por lo que admitió la demanda pero bajo la condición de que se allegara la documentación pertinente.

Adicionalmente el despacho negó la solicitud de medida provisional solicitada por el actor, toda vez que no evidenció una vulneración evidente de los derechos, así como la necesidad de una medida de urgencia.

Finalmente, en la parte resolutive, se ordenó comunicar del inicio del amparo constitucional al abogado Sabel Reineiro Arévalo Arévalo.

2.2. La calidad de rector de José Fernando Echeverry Murillo fue acreditada a través de documento radicado el 18 de agosto de 2016, a través del cual se remitieron las copias de la Resolución 004 de abril 29 de 2015, proferida por el Consejo Superior de la Universidad del Quindío, del acta de posesión y del certificado de existencia y representación legal de la Universidad expedido por el Ministerio de Educación (fls. 62 a 67).

2.3. El 23 de agosto de 2016 se recibió memorial del señor Juan Felipe Pérez Acosta quien, en su calidad de contratista de la Universidad, manifestó que no está de acuerdo con que se entregue la información ordenada por el Tribunal Administrativo del Quindío. Además consideró que esa orden vulnera sus derechos fundamentales y los de su familia.

2.4. El 2 de septiembre de 2016, 26 personas presentaron ante este despacho "*derecho de petición y solicitud de sentencia inmediata*", en el que se oponen a la entrega de la información requerida por Sabel Reineiro Arévalo Arévalo y advirtieron que hacen responsable a la Rama Judicial por cuanto consideran que sus "*derechos patrimoniales han sido afectados*". Para este efecto pusieron de presente las definiciones del principio de seguridad y confidencialidad, así como la interpretación integral de los derechos constitucionales. Concluyeron que la decisión demandada a través de la presente acción vulnera sus derechos a la intimidad y la seguridad de sus familias, lo cual también vulnera la dignidad humana.

2.5. Como consecuencia de lo anterior, la magistrada sustanciadora profirió auto el 2 de septiembre de 2016, en el que decretó como prueba que la Universidad demandante rindiera un informe sobre la información solicitada por el abogado Arévalo Arévalo, identificando principalmente cuáles podrían ser considerados como datos sensibles en los términos del artículo 5º de la Ley 1581 de 2012.

Adicionalmente, ordenó que la acción de tutela fuera enterada a todos los terceros que podrían tener un interés en la decisión de este proceso, para lo cual ordenó la publicación a través de la oficina de sistemas de esta Corporación, de los canales de difusión que tuviera la Universidad y en un periódico de carácter regional.

Por último, decretó la suspensión provisional de la orden impartida por el Tribunal Administrativo del Quindío con los objetivos de anticiparse a la amenaza inferida sobre la seguridad de los trabajadores de la Universidad y sus familias, así como de garantizar la hipotética protección de los derechos.

2.6 Como en el lapso indicado en el auto del 10 de agosto de 2016 no se justificó alguna situación que legitime la procedencia de la tutela

mediante la agencia oficiosa, se procedió a rechazar la acción respecto de esa situación en el auto del 14 de octubre de 2016.

Enviadas las misivas del caso, presentaron escrito los siguientes sujetos:

3. Intervenciones

3.1. El abogado Sabel Reineiro Arévalo Arévalo

El ciudadano que elevó la petición ante la Universidad del Quindío solicitó que fuera denegada la protección de los derechos invocados. Sus argumentos se limitaron a precisar que a través de la acción de cumplimiento 2013-411, decidida en primera instancia por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Armenia, se ordenó a la institución de educación superior que implementara la carrera para los empleados del área administrativa. Aclaró que esta decisión fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Quindío el 22 de julio de 2013.

Argumentó que debido a que el fallo anterior no fue cumplido, se procedió a solicitar al rector la información que se ha mencionado, lo cual al haber sido negado conllevó a que se presentara la insistencia el 7 de junio de 2016. Explicó que la información requerida no ha querido ser entregada por el rector, lo cual pretende eludir el cumplimiento de la acción de cumplimiento y la decisión tomada dentro de la insistencia.

3.2. El magistrado Luis Carlos Alzate Ríos del tribunal Administrativo del Quindío.

El magistrado que tomó la decisión que se discute en la presente acción de tutela consideró que esa providencia se basó en la interpretación autónoma e independiente de las normas aplicables al caso, así como en la valoración del acervo probatorio conforme a las reglas de la sana crítica.

Indicó que el actor solo pretende "proseguir" con la discusión que se abordó en el recurso de insistencia, en la que él aseguró que existen documentos con carácter reservado. Al contrario, estimó que esos datos son "*evidentemente públicos*" porque son expedidos por órganos pertenecientes al Estado, que adicionalmente materializan decisiones y obligaciones que afectan recursos públicos, que no afectan la intimidad de los empleados y los contratistas de la Universidad.

Señaló que este caso constituye una controversia de orden legal que fue decidida debido al carácter público de los documentos. Explicó que en el trámite del recurso de insistencia fue innecesario vincular a las "*personas titulares de la información*" debido a que no se sabía quiénes eran y debido a la naturaleza de los datos.

4. Actuaciones que se registraron como consecuencia del auto del 2 de septiembre de 2016

4.1. El abogado Arévalo Arévalo reiteró que la presente tutela debe ser denegada por improcedente pero también porque no se presenta vulneración de los derechos invocados y, por el contrario, estimó que la Universidad se encuentra incurso en una "*omisión legal*" por no haber publicado los documentos solicitados (fls 102 y 103).

Posteriormente (fls. 109 a 131) el ciudadano mencionado allegó nuevo memorial en el que reiteró los anteriores argumentos y agregó que el actor está dando a conocer información incorrecta dentro de la comunidad universitaria con el objetivo de que se opongan a la entrega de los datos. Para este efecto allegó en CD el audio de una reunión convocada por el rector en la cual -afirmó- se "*oculta el contenido de la orden de expedición de actos administrativos y se les traslada la idea de que lo pedido son la 'historia clínica, dirección de las residencias, incapacidades, constancias de mis enfermedades' información personal 'y de la familia, de mis hijos, de mi casa'*".

Finalmente denunció que el rector ha faltado a la verdad y que ha puesto en peligro la integridad del presidente del sindicato de trabajadores, ya que él fue quien interpuso la acción de cumplimiento que dio origen a la petición de información. Este memorial fue

acompañado de las fotocopias simples de los oficios firmados por 39 trabajadores de la Universidad que autorizan se “*compulse copias de la información relacionada con los actos administrativos emanados de la misma*” (fls 112 a 131).

4.2. Por su parte, el rector José Fernando Echeverry Murillo relacionó las actuaciones adelantadas como consecuencia del auto dentro de las cuales se destacan:

4.2.1. Informe en el que relaciona los documentos que componen los contratos de prestación de servicios y los nombramientos firmados con la Universidad. De dichos documentos consideró que contienen datos sensibles o reservados: las órdenes de prestación de servicios, el examen médico laboral, el RUT, el formato único de hoja de vida, la certificación bancaria y los pagos a seguridad social, el formato de vinculación de docentes, la declaración de ingresos y retenciones, el listado de acumulados por identificación y el informe de empleado por nómina (los documentos que soportan esta parte del informe, así como las publicaciones efectuadas como consecuencia del auto se encuentran en cuaderno anexo al expediente en 134 folios).

4.2.2. Adicionalmente el actor insistió en que el actor no hace parte de la acción de cumplimiento mencionada lo que riñe con el principio de buena fe. Por último manifestó que la información pública tiene libre acceso y se encuentra publicada en la página web de la Universidad y en el sistema SECOP³.

4.2.3. Por último con este informe fueron allegados los oficios de intervención como terceros interesados de 466 personas aproximadamente, quienes –en su gran mayoría– manifestaron su oposición a la entrega de la información en el siguiente formato:

“Yo (...), persona mayor de edad, titular de la cédula de ciudadanía número (...), en calidad de (...) de la Universidad del Quindío, de la manera más atenta y respetuosa, una vez conocido el texto de la resolución fechada en 2 de septiembre de 2016, publicada en la página web de la Universidad del Quindío, emanada de su despacho me permito manifestarle que NO autorizo la entrega de los documentos que otrora ordenara el H. Tribunal Administrativo del Quindío, con ponencia del Magistrado Luis Carlos Alzate Ríos, mediante sentencia número 138, fechada de julio 22 de 2016, como consecuencia de acción de insistencia impetrada por el Abogado Sabel Reineiro Arévalo Arévalo, quien actúa en nombre y representación del sindicato de empleados administrativos de la Universidad del Quindío, SINTRAADMIN, lo anterior con fundamento en el derecho fundamental a la intimidad, privacidad, habeas data y demás derechos afines”.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la acción de tutela presentada por el ciudadano José Fernando Echeverry Murillo como rector de la Universidad del Quindío, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto No. 2591 de 1991⁴ y el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto No. 1069 de 2015⁵.

2. Asunto bajo análisis

De acuerdo con los antecedentes de la acción de tutela y las intervenciones durante el trámite de esta instancia, corresponde a la Sala determinar:

i. Los requisitos para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Superado esta materia se establecerá:

ii. Si la providencia judicial cuestionada vulneró los derechos fundamentales indicados por el rector José Fernando Echeverry Murillo como representante de la Universidad del Quindío, de conformidad con los antecedentes de la presente acción.

3. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 31 de julio de 2012⁶, unificó la diversidad de criterios que la Corporación

tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales⁷, y en ella concluyó:

“... si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente...”⁸.

Conforme al anterior precedente, es claro que la Corporación modificó su criterio sobre la procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, conforme a él, es necesario estudiar las acciones de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún derecho fundamental, observando los parámetros fijados hasta el momento por la jurisprudencia, como expresamente lo indica la decisión de unificación.

Así, para la Sala ahora es importante precisar bajo qué parámetros se hará ese estudio, pues la sentencia de unificación se refirió a los *“... fijados hasta el momento jurisprudencialmente...”*. En efecto, sabido es que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 constitucional y, por ende, la procedencia de esta acción constitucional contra providencia judicial no puede ser ajena a esas características.

La Corte Constitucional se ha referido en forma amplia⁹ a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, sin distinguir cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo -procedencia sustantiva- y cuáles impiden efectivamente adentrarnos en el fondo del asunto -procedencia adjetiva.

En ese orden, primero se verificará que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de procedibilidad. Estos requisitos son: *i)* que no se trate de tutela contra tutela; *ii)* la subsidiariedad, es decir, el agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado; y *iii)* la inmediatez. Sumado a los anteriores la Sala determinará si la acción es improcedente por no cumplir con la trascendencia constitucional y la fundamentación de la vulneración del derecho.

Cuando no se cumpla con uno de esos presupuestos, la Sección declarará improcedente el amparo solicitado y no entrará a analizar el fondo del asunto.

4. Examen de los requisitos: procedencia adjetiva (i. tutela contra tutela; ii. inmediatez; y iii. subsidiariedad)

La Sala encuentra que el primero de los aludidos requisitos de procedencia de la tutela contra providencias judiciales está superado en el presente caso, toda vez que no se trata de tutela contra tutela, pues a través de la presente acción constitucional se ataca la decisión dictada dentro de un recurso de insistencia establecido en el artículo 26 del CPACA, modificado por la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

La inmediatez. En el presente caso se cumple este requisito, ya que la acción de tutela se presentó el 29 de julio de 2016 y la decisión judicial cuestionada fue proferida el 22 de julio del mismo año, lapso que para la Sección es razonable para presentar el reclamo de protección constitucional.

La subsidiariedad. En la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014 (expediente 2012-02201) se definió este requisito bajo los siguientes términos:

“La subsidiariedad, como condición para la procedencia de la acción de tutela, supone que el actor no cuente o haya contado con otro medio, ordinario o extraordinario de defensa judicial para cuestionar la decisión objeto de amparo.

Esta regla tiene su excepción en los casos en los que el actor demuestre que la providencia del Consejo de Estado cause un perjuicio iusfundamental irremediable.

En términos de la jurisprudencia constitucional, esta carga se deriva del deber del actor de “desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos”, condición, además, que se deriva del requisito general de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, contemplado en el literal b) del fundamento jurídico 24 de la sentencia C-590 de 2005”.

En cuanto a este requisito adjetivo esta Sección evidencia que es cumplido parcialmente en este caso ya que dos de las cuatro censuras que hacen parte de la acción de tutela contra providencia judicial pudieron haberse satisfecho a través de las solicitudes de aclaración y/o adición de la decisión, establecidas en los artículos 285¹⁰ y 287¹¹ del Código General del Proceso.

En efecto –recordemos- el actor argumenta que la providencia dictada por el Tribunal Administrativo del Quindío es contradictoria, ambigua, desconocedora del principio de congruencia y vulneradora de los derechos de los directivos de la Universidad. Todo esto lo sustenta en el hecho de que ella ordenó la expedición de las copias solicitadas por el abogado Arévalo Arévalo y, sin embargo, en la parte considerativa se consignó que los datos debían ser clasificados por la propia Universidad para determinar cuáles podían ser distinguidos como reservados de acuerdo con las normas correspondientes. Supuso que el cumplimiento de esa orden implicaba asumir responsabilidades de tipo patrimonial y disciplinario que podían ser impetradas por los titulares de la información.

De conformidad con las disposiciones procesales citadas, es evidente que el actor bien pudo haber planteado ante el Tribunal las dudas surgidas como consecuencia de la decisión y también pudo haber solicitado la adición de la parte resolutive para que se complementara determinado aspecto de la parte considerativa. Si la clasificación de la información por parte de la Universidad era un elemento oscuro que afectaba el cumplimiento de la decisión, era una obligación proponerlo dentro del término de su ejecutoria para que fuera el juez natural quien esclareciera los interrogantes.

No obstante lo anterior, la Sala evidencia que en el informe allegado por la Universidad como consecuencia del auto dictado el 12 de septiembre de 2016 la Universidad sí tuvo la capacidad de distinguir qué datos eran reservados y, por tanto, cuáles podían ser entregados al peticionario y cuáles no. De dicha prueba también se puede evidenciar que la duda recaería específicamente sobre el alcance de la expresión “*copias de los actos administrativos*”, ya que la Alma Mater considera que ello implica reproducir todos los documentos que anteceden o soportan la decisión de la administración.

Para la Sección el supuesto reparo o la dificultad señalada debió haber sido manifestada en el transcurso del recurso de insistencia o dentro del término de la ejecutoria de la providencia que la decidió. En virtud del principio de subsidiariedad de la acción de tutela no es posible reemplazar los mecanismos ordinarios que el actor tenía la obligación de ejercer de manera cuidadosa. De esta manera, respecto de esas censuras esta Sección considera que se incumple el requisito de subsidiariedad por lo que sobre ellas la tutela será declarada improcedente.

Por último, respecto de los demás reparos consignados en la demanda, la Sala estima que este caso cumple con los requisitos adjetivos restantes en la medida en que se discute el alcance del derecho de petición respecto de la entrega de unos datos que podrían afectar la intimidad de los servidores de la Universidad del Quindío, los cuales habrían sido afectados con la decisión tomada dentro de un recurso de insistencia.

5. Caso concreto

5.1. Los dos reproches restantes consignados en la acción de tutela y que son calificados como “vías de hecho” son definidos por el actor de la siguiente manera: (i) la providencia sólo habría protegido el derecho de un tercero, respecto del cual se desconoce para qué quiere la información y (ii) dentro del recurso de insistencia no se vinculó a los terceros interesados en la información.

5.2. Aunque el actor no concreta de manera específica en qué tipo de defecto habría incurrido la providencia judicial demandada, la Sala asumirá que en los dos casos plantea un defecto de carácter procedimental absoluto el cual, en términos generales ha sido definido por esta Sección de la siguiente manera:

“La causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales denominada defecto procedimental, encuentra sustento en los artículos 29 y 228 de la Constitución, que se refieren a los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y al principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal. Este defecto se presenta cuando se desconocen las formas

propias de cada juicio^{12, 13}.

Para el primer reparo la Sala entiende que la tutela está soportada en que el Tribunal sólo habría valorado y privilegiado los intereses del peticionario, el abogado Arévalo Arévalo, dejando de lado y sin efectuar apreciación alguna de los intereses planteados por la Universidad, lo que afectaría la esencia misma de la administración de justicia.

Contrario a lo planteado por el demandante, esta Sala acredita que la decisión dictada por el Tribunal Administrativo del Quindío el 22 de julio de 2016 está soportada en una valoración normativa y razonable de los argumentos que presentaron las partes. Para este efecto se efectuó un estudio del *"derecho de petición frente a la operancia (sic) de la reserva"*, en el que se analizó la definición de los documentos reservados incluidos en el artículo 24 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015, entre otras disposiciones de la Ley 1712 de 2014, *"Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública y se dictan otras disposiciones"*. También se prestó especial atención al derecho a la intimidad y a los tipos de información de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional (se citaron las sentencias T-729 de 2002 y C-951 de 2014). Como consecuencia de estas pautas le dio la razón a una parte de los argumentos de la Universidad y concluyó lo siguiente:

"De acuerdo con lo expuesto, los datos contenidos en el historia laboral corresponden a los que se denominan 'información reservada' y ello significa que, en principio, la administración no puede ponerlos en circulación sin previa autorización del datahabiente (sic) y sin que exista una norma que la autorice para ello, y sólo puede ser obtenida por voluntad de su titular o por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones; por lo que frente a terceros, la reserva sí es oponible."

Sin embargo, no toda la información que hace parte de dicha historia laboral tiene ese carácter, porque su contenido no es de aquellos a los cuales se pueda calificar de datos sensibles por lo que su revelación o conocimiento no vulnera la honra, la privacidad o el derecho a la intimidad de las personas, debiendo la autoridad en cada caso analizar si le corresponde negar el acceso a la información solicitada".

Enseguida el Tribunal efectuó un *"juicio o test de ponderación en el caso concreto"* a partir del cual, luego de aclarar que la petición se refiere a la copia de unos actos administrativos, dedujo lo siguiente:

"Considera la Sala que si bien la información solicitada hace parte de la historia laboral de cada empleado y contratista de prestación de servicios del área administrativa de la Universidad, los nombramientos, traslados y ascensos realizados por la entidad pública, así como los contratos de prestación de servicios suscritos contienen datos con relevancia pública, no sólo porque fueron generados por la misma administración sino también porque la misma ley 1712 de 2014 art. 9º ya citado- dispone que aspectos como las escalas salariales de los servidores y contratistas, el objeto de los contratos y monto de los honorarios deben ser publicados; a contrario sensu no se advierte que contengan datos considerados como sensibles y su conocimiento no amenaza el derecho fundamental a la privacidad e intimidad de dichos servidores públicos, porque su uso indebido pueda generar discriminaciones o señalamientos por orientaciones, hábitos o aspectos de cualquier índole, de tal forma que afecte su núcleo esencial, pues se trata más bien de información general de cada administrativo - empleado y contratista- que no traspasan la esfera personal y privada de los servidores públicos".

De la lectura de esos párrafos se puede evidenciar que no es cierto que la providencia dictada por el Tribunal Administrativo del Quindío solamente haya valorado o privilegiado los argumentos del abogado Arévalo Arévalo. Esa decisión diferenció de manera cuidadosa qué información podía considerarse de naturaleza pública y a partir de esta premisa solamente ordenó la expedición de las copias de los actos administrativos y los contratos solicitados por dicha persona, excluyendo los soportes relacionados por el tutelante en su intervención, algunos de los cuales, como él mismo advirtió, contienen información privada o reservada.

Así pues, en atención a que el reparo formulado por el rector de la Universidad no tiene ningún sustento, la Sección no encuentra ninguna razón que lleve a proteger los derechos fundamentales invocados.

5.3. Por último, el actor considera que la decisión del Tribunal Administrativo del Quindío incurre en una vía de hecho por cuanto no se vinculó a todas las personas que son titulares de la información y respecto de quienes es imperativo requerir su autorización.

Bajo esas condiciones y teniendo en cuenta que el actor no refirió bajo qué norma infiere que los supuestos titulares de la información debían ser vinculados a la solución del recurso, la Sección considera brevemente que respecto de este reparo tampoco se configura ninguna vulneración de los derechos por las siguientes razones:

El trámite del recurso se encuentra regulado en el artículo 26 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015¹⁴ como un mecanismo breve (10 días para decidir) para verificar el acceso de una información que previamente ha sido negada por ser considerada como objeto de reserva. Esta Sección evidencia que la decisión de Tribunal se ajustó al procedimiento legal para decidir el recurso, en la medida en que la providencia fue producto de la negativa de la Universidad de entregar la información requerida por el abogado Sabel Reineiro Arévalo Arévalo y fue decidido rápidamente por parte de la administración de justicia.

Bajo esa condición y en los términos del artículo citado, mediante el recurso de insistencia no se facilita o regula el acceso de la información reservada (art. 24, Ley 1755 de 2015¹⁵), caso en el cual habría que convocar a los titulares de la información, sino que solamente se verifica qué datos tienen una connotación pública para sean entregados de manera expedita al peticionario. En otras palabras, este recurso no es el medio para que un ciudadano acceda a los datos objeto de reserva sino solamente un medio para determinar judicialmente la naturaleza pública de los datos.

Una vez definida esa condición, el acceso a la información es libre y debe ser garantizado por la administración pública bajo los principios de transparencia, facilitación, celeridad y de responsabilidad, en los términos del artículo 2º de la Ley 1712 de 2014, "*Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*".

Téngase en cuenta que la autorización del titular para acceder a una información está regulada en el parágrafo del artículo 24 de la Ley 1755 de 2015 y se limita a los eventos establecidos en esa disposición, aspecto este que ni la Universidad ni alguno de los intervinientes probó. En efecto, en ninguna de las intervenciones allegadas a este proceso alguno de los servidores o ex servidores de la Universidad demostró que la información ordenada por el Tribunal (actos administrativos y contratos) afectara un aspecto puntual o concreto de su intimidad.

Como se observa, dentro del procedimiento fijado en la ley para decidir el recurso de insistencia no es necesario vincular a todo aquel que tenga interés sobre determinado registro ya que, además de no estar previsto en la norma, la comprobación que se realiza mediante este trámite es meramente objetiva, es decir, está referida a la naturaleza y el contenido de los documentos y no a la percepción que tengan los interesados sobre los datos.

Bajo estas condiciones la Sección no evidencia que se haya vulnerado ninguno de los derechos fundamentales invocados por la Universidad del Quindío, por lo que se procederá a denegar la protección de los derechos.

5.4. En todo caso y en atención a la medida de suspensión provisional decretada mediante auto del 2 de septiembre de 2016, vale la pena anotar que a pesar de que dicha decisión se soportó en el peligro al que se sometía a los supuestos titulares de la información, en ninguna de las intervenciones allegadas al proceso se explicó y sustentó personal y realmente bajo qué condiciones se presenta el riesgo alegado. En su lugar, como se observó, la mayoría de los terceros interesados solamente se limitó a suscribir unos formatos en los que afirman no autorizar el acceso a sus datos personales, aspecto este que, como se comprobó no es relevante para este proceso ya que la copia de los actos autorizados por el Tribunal Administrativo del Quindío tiene una connotación pública tal y como fue aceptado por la propia Universidad en el informe rendido y sin que el tema fuera desvirtuado por ninguno de los intervinientes. Todo lo expuesto conlleva a que la medida de suspensión provisional sea revocada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: REVOCAR la medida de suspensión provisional adoptada mediante auto del 2 de septiembre de 2016.

SEGUNDO: NEGAR LA ACCIÓN DE TUTELA de los derechos fundamentales invocados por José Fernando Echeverry Murillo como rector de la Universidad del Quindío contra la sentencia número 138 dictada por la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo del Quindío de fecha 22 de julio de 2016.

TERCERO: Si no fuese impugnado este fallo, ENVIAR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión al día siguiente de la ejecutoria, de conformidad con lo establecido por el inciso 2º del artículo 31 del Decreto No. 2591 de 1991.

CUARTO: NOTIFÍQUESE a los interesados por el procedimiento previsto en el artículo 30 del Decreto No. 2591 de 1991, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Presidenta

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

ALBERTO YEPES BARREIRO

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 *"Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política".*

2 *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho".*

3 Es la plataforma en la cual las Entidades Estatales deben publicar los Documentos del Proceso, desde la planeación del contrato hasta su liquidación. También permite a las Entidades Estatales y al sector privado tener una comunicación abierta y reglada sobre los Procesos de Contratación (Definición tomada del portal de internet <http://www.colombiacompra.gov.co/secop/secop-i>. Fecha de consulta: 11 de octubre de 2016).

4 *"Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política"*

5 *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho"*

6 Sala Plena. Consejo de Estado. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. ACCIÓN DE TUTELA - Importancia jurídica. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

7 El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado.

8 Negrilla fuera de texto.

9 Entre otras en las sentencias T-949 del 16 de octubre de 2003; T-774 del 13 de agosto de 2004 y C-590 de 2005.

10 *"Artículo 285. Aclaración.* La sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Sin embargo, podrá ser aclarada, de oficio o a solicitud de parte, cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutoria de la sentencia o influyan en ella.

En las mismas circunstancias procederá la aclaración de auto. La aclaración procederá de oficio o a petición de parte formulada dentro del término de ejecutoria de la providencia.

La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración."

11 *"Artículo 287. Adición.* Cuando la sentencia omita resolver sobre cualquiera de los extremos de la litis o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, deberá adicionarse por medio de sentencia complementaria, dentro de la ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte presentada en la misma oportunidad.

El juez de segunda instancia deberá complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado; pero si dejó de resolver la demanda de reconvención o la de un proceso acumulado, le devolverá el expediente para que dicte sentencia complementaria.

Los autos solo podrán adicionarse de oficio dentro del término de su ejecutoria, o a solicitud de parte presentada en el mismo término.

Dentro del término de ejecutoria de la providencia que resuelva sobre la complementación podrá recurrirse también la providencia principal."

12 Corte Constitucional. Sentencia T-352 de 2012, C-590 de 2005, entre otras.

13 Sentencia del diecisiete (17) de marzo de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 11001-03-15-000-2015-02115-01(AC), Actor: SOCIEDAD I.A. S.A. INGENIEROS ASOCIADOS, Consejera ponente: Rocío Araujo Oñate.

14 "Artículo 26. *Insistencia del solicitante en caso de reserva. Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada.*

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:

1. *Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.*

2. *Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.*

Parágrafo. El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella."

15 "Artículo 24. *Informaciones y documentos reservados.* Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:

1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.

2. Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.

3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.

4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.

5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria [1266](#) de 2008.

6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.

7. Los amparados por el secreto profesional.

8. Los datos genéticos humanos.

Fecha y hora de creación: 2019-03-21 00:29:59