



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE  
SALA TERCERA DE DECISIÓN**

**Magistrado Ponente: César Enrique Gómez Cárdenas**

Sincelejo, diez (10) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

<b>TRÁMITE:</b>	<b>RECURSO DE INSISTENCIA</b>
<b>PETICIONARIO:</b>	<b>LUIS ANTONIO AVILA CERPA</b>
<b>PETICIONADO</b>	<b>SENA<sup>1</sup></b>
<b>RADICADO:</b>	<b>70001-23-33-000-2017-00254-00</b>
<b>INSTANCIA:</b>	<b>ÚNICA</b>

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Decide el Tribunal, el RECURSO DE INSISTENCIA formulado por el señor **LUIS ANTONIO AVILA CERPA**, en contra del SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE "SENA", previos los siguientes:

**1. ANTECEDENTES:**

**1.1. La Petición:**

El señor **LUIS ANTONIO AVILA CERPA**, presentó solicitud el 18 de agosto de 2017 ante el **COORDINADOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO DEL SENA-REGIONAL SUCRE**, donde solicita de esta entidad en ejercicio del derecho de petición de información, lo siguiente<sup>2</sup>:

*“(SIC)... I – PETICIONES*

*1. Solicito a usted mediante acto administrativo (oficio u otro) requerir u ordenar a la señora Marian Cecilia Arrieta Silgado a que firme todos los documentos por ella proyectados dentro del proceso de cobro coactivo adelantado en mi contra. Remitirme copia de dicho acto administrativo.*

---

<sup>1</sup> SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE.

<sup>2</sup> Folio 5 a 7.

2. Luego de verificado por usted que los documentos fueron firmados por la señora Marian Cecilia Arrieta Silgado certificarme cuales fueron los documentos proyectados y firmados por ella.

3. Expedirme en formato PDF copia de todos los documentos que fueron objeto de la certificación señalada en el numeral 2 de la presente petición. (Ruego a usted que los documentos sean escaneados completos, de tal manera que sea posible verificar la existencia de la firma de la señora Marian Cecilia Arrieta Silgado.

4. Sírvase certificarme si dentro del proceso de cobro coactivo adelantado en mi contra luego de ser remitido a la Regional Sucre por competencia, existe o no auto donde se avoca o se decide APREHENDER el conocimiento proyectado por Marian Cecilia Arrieta Silgado.

5. Sírvase certificarme si dentro del proceso de cobro coactivo adelantado en mi contra, existen o no documento (s) que prueben que Marian Cecilia Arrieta Silgado hizo control de legalidad.

6. Sírvase certificarme si dentro del proceso de cobro coactivo adelantado en mi contra, existen o no documento (s) que prueben que Marian Cecilia Arrieta Silgado hizo control sobre la existencia o no del título ejecutivo complejo.

7. Sírvase expedirme certificación de los contratos que ha tenido con el SENA la señora Marian Cecilia Arrieta Silgado la cual incluya fecha de inicio y terminación del contrato, , indicándome el objeto de cada uno de ellos.

8. Sírvase expedirme copia de los contratos de prestación de servicios suscritos entre el SENA y la señora Marian Cecilia Arrieta Silgado.

9. Todas las certificaciones deben expedirse de manera individual de manera clara, precisa y congruente conforme a cada una de las peticiones donde aplique”.

## **1.2. La respuesta:**

La entidad, a través de oficio No. 2-2017-001672 del 31 de agosto 2017<sup>3</sup>, dio respuesta a la solicitud elevada por el peticionario, en el siguiente sentido:

*“(SIC)... La petición sub examine, resulta irrespetuosa, oscura y temeraria contra una funcionaría que en su calidad de apoyo al despacho de cobro coactivo de la Regional Sucre, tiene la obligación de sustanciar las actuaciones que en él se adelantan, cumpliendo con las normas que regulan la materia y atendiendo el debido proceso, lo cual efectivamente viene haciendo.*

*El manual de supervisión de contratos del SENA, ni ninguna norma o ley conocida, ordena que las personas que proyectan o sustancian actos administrativos así como cualquier otro tipo de documentos, debe firmarlos o "chulearlos", pues con el simple hecho de establecer al final del documento quien los proyectó, se determina la responsabilidad del despacho que dio origen a ese documento.*

*Si el supervisor de contrato considera necesario que adicionalmente a la nota de proyectó, el funcionario debe colocar su firma, esa una exigencia que como se dijo anteriormente no contempla ni la ley ni el manual de supervisión de contratos del SENA, pero que eventualmente el supervisor puede requerirlo si lo considera necesario, lo cual no es el caso.*

---

<sup>3</sup> Folio 8 a 10 del expediente.

**Por lo anterior, el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, no accede a las pretensiones 1,2 y 3 de su petición, por carecer de fundamento legal para la exigencia de las mismas.**

Respecto al numeral 4 de su petición, el artículo 20 de la resolución SENA 1435 de 2014, por la cual se establece el manual de recaudo interno de cartera y se toman otras disposiciones, contempla el avocar conocimiento del proceso como parte de la etapa inicial del proceso de cobro coactivo, y no como una actuación que debe efectuarse si el expediente es trasladado de una regional a otra.

Cuando el expediente del proceso de cobro coactivo administrativo seguido en su contra, fue allegado al despacho del SENA Regional Sucre, ya tenía resolución que ordena seguir adelante la ejecución del proceso, es decir, ya se había avocado conocimiento del proceso, librado mandamiento de pago, notificado el mandamiento de pago, efectuado medidas de embargo y vencido el plazo para la presentación de excepciones, por lo que de acuerdo con el artículo 70 del manual en comento, procedió la expedición de la resolución que ordena seguir adelante la ejecución del proceso en su contra; acto que ya había sido proferido por Dirección General al momento de transferir el expediente a la Regional Sucre.

De acuerdo a lo anterior, una vez recibido el expediente contentivo del proceso de cobro coactivo administrativo seguido en su contra, la regional Sucre, debía continuar con las actuaciones de rigor para la obtención del pago total de su obligación con nosotros, y no avocar conocimiento del proceso, porque este ya había sido avocado y ordenado seguir adelante con la ejecución del proceso por el despacho origen, es decir, la coordinación de cobro coactivo administrativo de la Dirección General.

Frente a la existencia de documentos que prueben control de legalidad del expediente, y control sobre la existencia o no del título ejecutivo complejo a que hace referencia en los numerales 5 y 6 de su petición, le reiteramos que revisado el expediente éste cumplió con los requisitos de ley para su recibo y posterior ejecución en el despacho de cobro coactivo, tal como lo ordena el manual interno de recaudo de cartera del SENA, proferido dentro del marco normativo de la ley 1066 de 2006. Así mismo, se corroboró que existe debida constitución del título ejecutivo, que se trata de un título ejecutivo simple, de acuerdo a la definición que del mismo hace el artículo 16 de la resolución SENA No. 1235 de 2014, también se verificó que cumplió con el debido proceso durante su ejecución, y en general con todos los documentos que de acuerdo a la resolución SENA No. 1235 de 2014, debe contener el proceso.

**Por todo lo anterior, no hay lugar a la expedición de las certificaciones a que hace referencia en los numerales 4,5 y 6 de su petición.**

Finalmente, como ya le hemos reiterado en otras ocasiones, la información laboral de la funcionaria Marian Cecilia Arrieta Silgado, se encuentra amparada por reserva legal de acuerdo a lo establecido por el artículo 24 de la ley 1437 de 2011, que a continuación cito:

"ARTÍCULO 24. INFORMACIONES Y DOCUMENTOS RESERVADOS. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es los siguientes 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 v 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".

Como puede observar, **la información solicitada en los numerales 7 y 8 de su petición, se encuentran contempladas dentro de aquellas que se encuentran amparadas o protegidas por la reserva legal, no solo por corresponder a la intimidad de la funcionaria MARIAN CECILIA ARRIETA SILGADO, si no por contener información incorporada en las hojas de vida y la historia laboral de la misma"** (Destacado de la Sala).

### **1.3. El recurso<sup>4</sup>:**

El peticionario, a través de escrito fechado 09 de septiembre de 2017, insiste en la información requerida, de la siguiente forma:

*"1. Se insiste en la petición del 18 de agosto del 2017 radicada bajo el N° 7-2017-0020180, y se proceda a la entrega **de los documentos relacionados con la contratista Marian Cecilia Arrieta Silgado** y todos los demás documentos que no fueron anexados con el oficio N° 7-2017-001672.*

*2. De mantenerse la negativa de entregar la información en relación con la señora Marian Cecilia Arrieta Silgado, se solicita al funcionario del SENA ANTONIO RAFAEL LOPEZ MARTINEZ de cumplimiento a los artículos 21 de la Ley 57 de 1985 y 26 del CPACA. (Ley 1437 de 2011) y en consecuencia, remita al Tribunal Administrativo de Sucre todos los documentos requeridos para tramitar el recurso de insistencia que hoy presenta Luis Antonio De Avila Cerpa, con ocasión de la negativa a expedir unos documentos, por considerar que gozan de reserva legal.*

*3. Luego de radicados los documentos ante el Tribunal Administrativo de Sucre para que se surta el recurso de insistencia solicito se remita a mi correo electrónico en formato PDF copia de ellos, donde se evidencie el radicado"*

#### **1.3.1. Sustentación del recurso:**

Manifestó que lo pretendido es, que el funcionario del SENA, Antonio Rafael López Martínez de cumplimiento a los artículos 21 de la Ley 57 de 1985 y 26 de la Ley 1437 de 2011 y en consecuencia, remita al Tribunal Administrativo de Sucre los documentos requeridos para tramitar el recurso de insistencia que se presenta con ocasión de la negativa a expedir unos documentos, por considerar que gozan de reserva legal.

---

<sup>4</sup> Folio

#### **1.4. PROBLEMA JURÍDICO.**

*¿Es el recurso de insistencia el medio judicial idóneo y preferente para resolver los conflictos que se susciten sobre el carácter de reservado que pueda tener un documento o información?*

Para resolver el anterior interrogante la Sala abordará los siguientes temas:

**i)** Marco jurídico-normativo que regula la insistencia del solicitante en caso de reserva -alcance constitucional del derecho al acceso a los documentos públicos **ii)** El caso concreto.

#### **I. MARCO JURÍDICO-NORMATIVO QUE REGULA LA INSISTENCIA DEL SOLICITANTE EN CASO DE RESERVA POR MOTIVOS LEGALES-ALCANCE CONSTITUCIONAL DEL DERECHO AL ACCESO A LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS.**

El compendio normativo que regula el trámite de la insistencia, en materia de información afectada bajo reserva, se encuentra consignado en la ley 1755 de 2015, que dispuso en su articulado más pertinente:

“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.

Parágrafo. Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información.

**Artículo 25. Rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva.** Toda decisión que rechace la petición de informaciones o documentos será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales que impiden la entrega de información o documentos pertinentes y deberá notificarse al peticionario. Contra la decisión que rechace la petición de informaciones o documentos por motivos de reserva legal, no procede recurso alguno, salvo lo previsto en el artículo siguiente.

La restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella.

**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”.

Ahora bien, el artículo 74 superior, consagra el derecho de toda persona a acceder al conocimiento de los documentos públicos, salvo los casos en que la ley no lo permita. El ejercicio de ese derecho debe, pues, ceñirse a los postulados de la norma constitucional y de la ley que rige los procedimientos administrativos, en especial lo regulado para las solicitudes hechas ante la administración artículo 13 y SS la Ley 1755 de 2015

Igualmente ha de advertirse que La Constitución Política en su artículo 23 consagró el derecho de petición, el cual puede formular cualquier persona a las entidades públicas y a las privadas que ejerzan funciones públicas por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

En ejercicio de este derecho no solamente se puede acudir para que se dé respuesta a sus peticiones, sino también para que se le permita el acceso a determinados documentos y a que se le expida copia o fotocopia de los

mismos, siempre y cuando esos documentos no sean reservados o tengan que ver con la seguridad nacional.

Debe agregarse que la consagración constitucional ampara el acceso a los documentos públicos, que son aquellos otorgados por el funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención; luego, a contrario sensu, la norma no cobijó el acceso a documentos privados, así reposen en despacho público, dado que tales documentos están constitucionalmente amparados por el artículo 15 de la C.P<sup>5</sup>

Respecto al derecho de acceso a la información la Máxima Autoridad de la Jurisdicción Constitucional dispuso:

“El derecho de acceso a la información es reconocido expresamente por el artículo 74 de la Constitución Política en los siguientes términos: “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”. Este precepto está ubicado en el Capítulo 2 del Título II de la Constitución (De los Derechos sociales, económicos y culturales), no obstante la jurisprudencia constitucional ha reconocido su carácter de derecho fundamental.

Este derecho guarda estrecha relación con el derecho de petición, el cual a su vez puede ser un mecanismo para acceder a información de carácter público.

En efecto, cabe recordar que las solicitudes dirigidas a las autoridades públicas pueden versar precisamente sobre documentos públicos o sobre información pública, razón por la cual en ocasiones el objeto protegido por ambos derechos parece confundirse, aunque en todo caso es susceptible de ser diferenciado<sup>6-7</sup>”.

Adicionalmente la Corte Constitucional ha definido una serie de condiciones materiales para que la reserva de información sea constitucionalmente admisible. La sentencia C-491 de 2007, la Corte sintetizó estos requisitos en los siguientes términos:

“12. En resumen, la Corte ha considerado que sólo es legítima una restricción del derecho de acceso a la información pública- o el establecimiento de una reserva legal sobre cierta información- cuando: i) la restricción está autorizada por la ley o la Constitución; ii) la norma que establece el límite es precisa y clara en sus términos de forma tal que no ampare actuaciones arbitrarias o desproporcionadas de los servidores públicos; iii) el servidor público que decide ampararse en la reserva para no suministrar una información motiva por escrito su decisión y la funda en la norma legal o constitucional que lo autoriza; iv) la ley establece un límite temporal a la reserva; v) existen sistemas adecuados de custodia de la información; vi) existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; vii) la reserva opera respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia; viii) la reserva obliga a los servidores públicos comprometidos pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla; ix) la reserva se sujeta estrictamente a los

---

<sup>5</sup> Al respecto se puede consultar, Corte Constitucional. Sentencia C-489 de noviembre 2 de 1995.

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-511 de 2010.M.P. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

<sup>7</sup> Ver, entre otras, las sentencias: T-464 de 2002, T-473 de 1992, T-306 de 1993, T-605 de 1996, T-074 de 1997, T-424 de 1998, T-842 de 2002.

principios de razonabilidad y proporcionalidad; x) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información.”

En adición al primer requisito, esto es, que la reserva de información esté consignada en una ley, o por la propia Constitución, la anterior jurisprudencia citada recoge las condiciones relacionadas con el contenido mínimo que debe respetar la limitación a este derecho fundamental. Para que la reserva de la información sea constitucionalmente admisible, se requiere que cumplan todos los requisitos anteriormente presentados.

La reserva legal sólo puede operar sobre la información que compromete derechos fundamentales o bienes constitucionales pero no sobre todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta. En ese sentido en un caso de violencia contra menores, por ejemplo, solo es reservado el nombre del menor o los datos que permitan su identificación, pero no el resto de la información que reposa en el proceso, pues resultaría desproporcionado reservar una información cuyo secreto no protege ningún bien o derecho constitucional. **A este respecto no sobra recordar que la Corte ha señalado que cualquier decisión destinada a mantener en reserva determinada información debe ser motivada y que la interpretación de la norma sobre reserva debe ser restrictiva<sup>8</sup>** (Negrillas y subrayas del Despacho).

Por otro lado y a manera de ilustración, es importante mencionar que, el artículo 12 de la Ley 57 de 1985 *"por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales"*, señala de manera generalizada en su artículo 12, que toda persona puede consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a obtener copia de los mismos, *"siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la Ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional"*.

Igualmente se resalta lo reseñado en el artículo 20 *ibídem*, *"el carácter reservado de un documento no será oponible a las autoridades que lo soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de los documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo"*.

Así mismo, la Ley 594 de 2000 *"por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones"*, sobre el acceso y consulta de documentos determinó:

**"ARTÍCULO 27.** Acceso y consulta de los documentos. Todas las personas tienen derecho a consultar los documentos de archivos públicos y a que se les expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley.

Las autoridades responsables de los archivos públicos y privados garantizarán el derecho a la intimidad personal y familiar, honra y buen nombre de las personas y demás derechos consagrados en la Constitución y las leyes”.

---

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 705 de 2007.M.P. Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

En vista del anterior marco normativo se puede concluir entonces que, es posible que la autoridad peticionada pueda negarse a entregar información que se encuentra en su poder, aduciendo la naturaleza del documento o información; por estar estos taxativamente protegidos por reserva constitucional o legal; o por estar exceptuada esta información por suscitar daños a personas naturales o jurídicas e intereses públicos.

Es claro entonces que, el hecho de que los documentos reposen en oficina pública no los convierte en documentos públicos libres o abiertos al acceso de todas las personas y que de ello se puedan pedir copias, dado que sería una forma de obtener información protegida legalmente como son por ejemplo, libros y papeles del comerciante, que incluye los estados financieros, los secretos empresariales y comerciales, la información tributaria, y el material de inteligencia, entre otros pues se reitera, la Constitución Política o la Ley pueden definir qué documentos o informaciones son reservados.

Debe aclararse, que no la misma autoridad administrativa la que asigne reserva a determinado documento; pues, únicamente aquellos documentos o informaciones respecto de los que la norma superior o una ley indiquen expresamente que son de carácter discreto, tendrán esa naturaleza y, por tanto, a ellos no tendrán acceso los particulares.

En todo caso, fuera de los asuntos taxativos en los que la Constitución o la Ley asignan el carácter de reservado a un documento o a cierta información, por razones de defensa o seguridad nacional y motivos dirigidos a proteger la intimidad de las personas, así como por impedir contingencias a las personas naturales o jurídicas e intereses públicos, son las que pueden justificar la negativa de la administración a entregar un documento o una información; los demás al no tener esta naturaleza deben ser entregados a los particulares, cuando estos los soliciten y cumplan los requisitos de ley.

Es pertinente traer a colación uno de los pronunciamientos de la H. Corte Constitucional sobre la restricción del derecho de acceso a la información pública, sosteniendo en dicha oportunidad que:

**“La restricción del derecho de acceso a la información pública solo es legítima cuando: (i) está autorizada por la ley y la Constitución; (ii) la norma que establece el límite es precisa y clara sobre el tipo de información sujeta a reserva y las autoridades competentes para aplicarla, de tal modo que**

**excluya actuaciones arbitrarias o desproporcionadas; (iii) el no suministro de información por razón de estar amparada con la reserva, debe ser motivada en forma escrita por el servidor público que niega el acceso a la misma; (iv) la reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; (v) la reserva debe ser temporal, por lo que la ley establecerá en cada caso, un término prudencial durante el cual rige; (vi) existen sistemas adecuados de custodia de la información; (vii) existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; (viii) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información<sup>9</sup>”.**

También es importante mencionar, que el manejo a la información pública ha de tramitarse con observancia de los principios de transparencia y buena fe señalados en 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”*<sup>10,11</sup>,

Ahora bien, teniendo en cuenta el objeto de la solicitud, se debe considerar previo a emitir cualquier orden, lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012<sup>12</sup> *“Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”*, más puntualmente, lo señalado con relación a los datos sensibles, como manifestación del tratamiento responsable a los registros de

---

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-951 de 2014. M.P. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ.

<sup>10</sup> Reglamentada por el Decreto 103 de 2015, del cual se rescata para lo debatido en el sub judice las disposiciones contenidas en el artículo 4 “Publicación de información en sección particular del sitio web oficial. Los sujetos obligados, de conformidad con las condiciones establecidas en el artículo 5° de la Ley 1712 de 2014, deben publicar en la página principal de su sitio web oficial, en una sección particular identificada con el nombre de “Transparencia y acceso a información pública”, la siguiente información: (...) 3. **El índice de Información clasificada y reservada...**”

<sup>11</sup> **Ver al respecto.**

“Artículo 9°. Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan:

- a) La descripción de su estructura orgánica, funciones y deberes, la ubicación de sus sedes y áreas, divisiones o departamentos, y sus horas de atención al público;
- b) Su presupuesto general, ejecución presupuestal histórica anual y planes de gasto público para cada año fiscal, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011;
- e) Su respectivo plan de compras anuales, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011. **En el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios, deberá publicarse el objeto del contrato, monto de los honorarios y direcciones de correo electrónico, de conformidad con el formato de información de servidores públicos y contratistas;** (Negrillas y subrayas de la Sala).
- f) Los plazos de cumplimiento de los contratos;”

Artículo 11. Información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva (...) *sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones”.*

<sup>12</sup> Reglamentada por la Ley 1377 de 2013.

información personal, evitando su adulteración, pérdida, consulta, uso o acceso no autorizado o fraudulento.

Teniendo en cuenta esto, dispone el artículo 5º y 6º del marco normativo en mención:

**"Artículo 5º. Datos sensibles.** Para los propósitos de la presente ley, se entiende por datos sensibles aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos.

**Artículo 6º. Tratamiento de datos sensibles.** Se prohíbe el Tratamiento de datos sensibles, excepto cuando:

a) El Titular haya dado su autorización explícita a dicho Tratamiento, salvo en los casos que por ley no sea requerido el otorgamiento de dicha autorización;

b) El Tratamiento sea necesario para salvaguardar el interés vital del Titular y este se encuentre física o jurídicamente incapacitado. En estos eventos, los representantes legales deberán otorgar su autorización;

c) El Tratamiento sea efectuado en el curso de las actividades legítimas y con las debidas garantías por parte de una fundación, ONG, asociación o cualquier otro organismo sin ánimo de lucro, cuya finalidad sea política, filosófica, religiosa o sindical, siempre que se refieran exclusivamente a sus miembros o a las personas que mantengan contactos regulares por razón de su finalidad. En estos eventos, los datos no se podrán suministrar a terceros sin la autorización del Titular;

d) El Tratamiento se refiera a datos que sean necesarios para el reconocimiento, ejercicio o defensa de un derecho en un proceso judicial;

e) El Tratamiento tenga una finalidad histórica, estadística o científica. En este evento deberán adoptarse las medidas conducentes a la supresión de identidad de los Titulares"

En conjunto con lo anterior, es importante mencionar, el trámite dado a la información personal del servidor público y contratista, de cara a la celebración de contratos con las entidades públicas, encontrándose en la Ley 190 de 1995, un referente relacionado con el control sobre el reclutamiento de los servidores públicos, la información personal y elaboración de las hojas de vida en el Sistema Único de Información de Personal para las tres ramas del Poder Público, por consiguiente, véase a continuación su articulado más pertinente<sup>13</sup>:

**"Artículo 1º.-** Todo aspirante a ocupar un cargo o empleo público, o a celebrar un contrato de prestación de servicios con la administración deberá presentar ante

---

<sup>13</sup> Artículos declarados exequibles en sentencia C-326 de 1997.

la unidad de personal de la correspondiente entidad, o ante la dependencia que haga sus veces, el formato único de hojas de vida debidamente diligenciado en el cual consignará la información completa que en ella se solicita:

1. Su formación académica, indicando los años de estudio cursados en los distintos niveles de educación y los títulos y certificados obtenidos.
2. Su experiencia laboral, relacionando todos y cada uno de los empleos o cargos desempeñados, tanto en el sector público como en el privado, así como la dirección, el número del teléfono o el apartado postal en los que sea posible verificar la información.
3. Inexistencia de cualquier hecho o circunstancia que implique una inhabilidad o incompatibilidad del orden constitucional o legal para ocupar el empleo o cargo al que se aspira o para celebrar contrato de prestación de servicios con la administración.
4. En caso de personas jurídicas, el correspondiente certificado que acredite la representación legal.

*Parágrafo.* - Quien fuere nombrado para ocupar un cargo o empleo público o celebre un contrato de prestación de servicios con la administración deberá, al momento de su posesión o de la firma del contrato, presentar certificado sobre antecedentes expedido por la Procuraduría General de la Nación y el certificado sobre antecedentes penales expedido por el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS. Sólo podrán considerarse como antecedentes las providencias ejecutoriadas emanadas de autoridad competente.

*Artículo 2º.* - Modificado Artículo 81 Ley 443 de 1998 En el orden nacional, créase el Sistema Único de Información de Personal para las tres ramas del Poder Público. En el Departamento Administrativo de la Función Pública, el que tendrá las siguientes funciones:

1. **Elaborar los formatos de hoja de vida única**, para las personas que aspiren a cargos o empleos públicos, o a celebrar un contrato de prestación de servicios con la administración, así como los formatos de actualización de datos para nuevas solicitudes de ingreso a la administración pública y de calificación de los empleados del sector público.
2. Acopiar y sistematizar la información contenida en las hojas de vida y en los formatos únicos de calificación.
3. Actualizar la información de acuerdo con los datos que periódicamente lleguen a su conocimiento, y
4. Suministrar la información a su alcance, cuando sea requerida por una entidad pública.

*Parágrafo.* - La inclusión de los contratistas de prestación de servicios en el Sistema Único de Información de Personal no genera vínculo laboral alguno con la administración pública ni da lugar a un régimen prestacional especial.

*Artículo 3º:* A partir de la vigencia de la presente Ley, las hojas de vida de las personas que ocupan cargos o empleos públicos o de quienes celebren contratos de prestación de servicios con la administración, permanecerán en la unidad de personal de la correspondiente entidad, hasta su retiro. Producido éste, la mencionada Unidad enviará al Sistema Único de Información de Personal de que trata el artículo anterior, la hoja de vida con la información relativa a la causa del retiro.

Cuando una persona aspire a ingresar a una entidad pública o a celebrar un contrato de prestación de servicios con la administración, habiendo desempeñado

*cargo o empleo público o celebrado contrato de prestación de servicios con anterioridad la correspondiente entidad solicitará la hoja de vida al Sistema Único de Información de Personal. Si transcurridos quince (15) días hábiles, la entidad nominadora o contratante no ha recibido respuesta del Sistema Único de Información de Personal, podrá decidir autónomamente si vincula o contrata al aspirante, siempre y cuando se reúnan los demás requisitos legales y sin perjuicio de la facultad de revocar la decisión. En todo caso, la demora injustificada en responder, o la omisión de solicitar la hoja de vida al Sistema Único de Información de Personal, será causal de mala conducta. Cuando el aspirante haya celebrado contrato de prestación de servicios con la administración, o desempeñado cargo o empleo público, con anterioridad, allegará a la respectiva entidad el formato único de actualización de datos debidamente diligenciado, junto con la documentación que acredite la actualización de información. La hoja de vida de los aspirantes no seleccionados, serán enviadas al Sistema Único de Información de Personal del Departamento Administrativo de la Función Pública, con el fin de que sean incorporadas a los bancos de datos allí existentes. La persona seleccionada deberá aportar todos los documentos que acreditan la información contenida en el formato único de hoja de vida.*

Los anteriores postulados normativos, fueron objeto de estudio de constitucionalidad, por parte de la H. Corte Constitucional, en sentencia C-326 de 1997, de la cual se rescatan por su importancia, los siguientes temas:

*"CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS-Objeto*

*El contrato de prestación de servicios es un contrato con el Estado a través del cual se vincula una persona natural en forma excepcional, para suplir actividades o labores relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, o para desarrollar actividades especializadas que no puede asumir el personal de planta; si bien con él se materializa una relación contractual entre la entidad estatal que contrata y la persona natural, relación que no admite el elemento de subordinación de parte del contratista, quien actúa como parte autónoma e independiente sujeta a los términos del contrato y de la ley contractual, las características de las labores que a ellos se encomiendan, que tienen una relación directa con el servicio público, exigen de la administración un minucioso control sobre sus calidades y condiciones, similar al que debe adelantar cuando selecciona a las personas que vinculará como servidores públicos.*

*FORMATO UNICO DE HOJA DE VIDA PARA CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS-Tratamiento igualitario de aspirantes a contratos de consultoría*

*Si se compara la información que se solicita a través del formato único de hoja de vida a los aspirantes a celebrar contratos de prestación de servicios con la administración pública, con la que se ordena que deben suministrar quienes aspiren a celebrar contratos de consultoría con el Estado, se constata que en esencia es la misma, sólo que la primera es pertinente solicitarla exclusivamente a personas naturales, mientras que la segunda se previó obtenerla de personas naturales o jurídicas especializadas en actividades técnicas. El legislador brinda el mismo tratamiento a los contratistas de servicios y a los consultores, y a quienes aspiren a serlo, y que ni a unos ni a otros les vulnera el derecho a la igualdad, pues en ambos casos les impuso la obligación de suministrar la información que la administración pública requiere, diseñando para cada categoría un instrumento diferente, que atiende las singulares características que identifican una y otra modalidad de contratación.*

*FORMATO UNICO DE HOJA DE VIDA PARA CONTRATACION CON LA ADMINISTRACION-**No vulnera la intimidad***

***La información de carácter académico y laboral no está sustraída al conocimiento público, con base en ella la persona se da a conocer en el***

**ámbito social y se promociona en el mercado laboral, sin que su consignación en un sistema de información público amenace su derecho fundamental a la intimidad, mucho menos cuando ella ha sido voluntariamente suministrada por quien expresamente ha manifestado su interés de ofrecer sus servicios a la administración pública, que es lo que hace la persona natural cuando diligencia el formato único de hoja de vida que se le exige como condición previa para considerar su contratación con el Estado, o la persona natural o jurídica que en su calidad de consultor se inscribe en el correspondiente registro. El Estado, a través del legislador, está habilitado para diseñar e imponer la utilización de esos instrumentos técnicos, que de una parte le permiten garantizar la vinculación de los más capaces y de los más idóneos a la administración, bien sea como servidores públicos o como contratistas, y de otra le permiten impulsar la realización de los principios rectores de la administración pública, siempre y cuando el contenido de dichos instrumentos no desconozca principios fundamentales de las personas, y contemplen, ellos mismos, mecanismos de control que eviten un uso indebido de la información que los nutre”**

Estos antecedentes normativos y jurisprudenciales, han dado lugar a la expedición de normas que establecen los criterios y directrices para la operación del Sistema General de Información Administrativa del Sector Público denominado, Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP).

Al respecto, aparece el Decreto 2842 de 2010, *"Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la operación del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP) y se deroga el Decreto 1145 de 2004"*, el cual cumple como objetivo primordial, registrar y almacenar información en temas de organización institucional y personal al servicio del Estado; facilitar los procesos, seguimiento y evaluación de la organización institucional y de los recursos humanos al interior de cada entidad, consolidando la información que sirva de soporte para la formulación de políticas y la toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional; igualmente, permitir el ejercicio del control social, suministrando a los ciudadanos la información en la normatividad que rige a los órganos y a las entidades del Sector Público, en cuanto a su creación, estructura, plantas de personal, entre otros (artículo 3).

Este marco normativo, impone como responsabilidad de los representantes legales de las instituciones públicas, que se integren al SIGEP, con el fin de que la información que se incorpore, se opere, registre, actualice y gestione de manera oportuna y que esta sea veraz y confiable, dejando a su vez en cabeza de los Jefes de Control Interno la responsabilidad del seguimiento permanente para que la respectiva entidad cumpla con las obligaciones

legales, de acuerdo con las instrucciones que imparta el Departamento Administrativo de la Función Pública (artículo 7º).

Los anteriores fines son desarrollados a través de los formatos de hojas de vida, declaraciones de renta y de bienes, así:

**"Artículo 10. Formato de hoja de vida.** *El formato único de hoja de vida es el instrumento para la obtención estandarizada de datos sobre el personal que presta sus servicios a las entidades y a los organismos del sector público, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto establezca el Departamento Administrativo de la Función Pública.*

*Están obligados a diligenciar el formato único de hoja de vida, con excepción de quienes ostenten la calidad de miembros de las Corporaciones Públicas:*

- 1. Los empleados públicos que ocupen cargos de elección popular y que no pertenezcan a Corporaciones Públicas, de período fijo, de carrera y de libre nombramiento y remoción, previamente a la posesión.*
- 2. Los trabajadores oficiales.*
- 3. Los contratistas de prestación de servicios, previamente a la celebración del contrato.*

**Artículo 11. Diligenciamiento de las hojas de vida y declaración de bienes y rentas.** *Hasta tanto las instituciones públicas no se vinculen al SIGEP, de acuerdo con los términos que el Departamento Administrativo de la Función Pública establezca para el efecto, para el diligenciamiento del formato único de hoja de vida y el de la declaración de bienes y rentas se seguirá aplicando el procedimiento establecido. Será responsabilidad de cada servidor público o contratista registrar y actualizar la información en su hoja de vida y declaración de bienes y rentas, según corresponda. La información registrada y su actualización debe ser verificada por el jefe de recursos humanos o de contratos o quienes hagan sus veces. Cuando el Departamento Administrativo de la Función Pública migre del Sistema Único de Información de Personal (SUIP), las hojas de vida registradas, los servidores públicos y contratistas deberán actualizar la información, en los términos y condiciones que establezca el Departamento Administrativo de la Función Pública.*

*Los servidores y contratistas que estén prestando sus servicios y cuyas hojas de vida no se encuentre registradas en el SUIP deberán diligenciar sus datos en el SIGEP, una vez la entidad se integre al Sistema.*

*La información de la hoja de vida y bienes y rentas gozará de reserva en los términos que establece la ley.*

**Artículo 12. Guarda y custodia de las hojas de vida y la declaración de bienes y rentas.** *Continuará la obligación de mantener en la unidad de personal o de contratos o en las que hagan sus veces la información de hoja de vida y de bienes y rentas, según corresponda, aun después del retiro o terminación del contrato, y su custodia será responsabilidad del jefe de la unidad respectiva, siguiendo los lineamientos dados en las normas vigentes sobre la materia"*

Basten los anteriores argumentos legales y jurisprudenciales para entra a estudiar:

## **II. EL CASO CONCRETO.**

Descendiendo al fondo del asunto, considera esta Magistratura que la insistencia del peticionario cumple con los presupuestos legales y por ende susceptible de analizar de fondo el asunto para establecer luego, si la decisión de la administración de negar los documentos solicitados se ajusta a los parámetros de la reserva legal.

El actor insiste en que el SENA, le expida copia de una serie de documentos contentivos de información relacionada con la contratista Marian Cecilia Arrieta Silgado y que traduce de la siguiente manera<sup>14</sup>:

- Certificación de los contratos que ha tenido con el SENA la señora Marian Cecilia Arrieta Silgado la cual incluya fecha de inicio y terminación del contrato, indicándole el objeto de cada uno de ellos.
- Copia de los contratos de prestación de servicios suscritos entre el SENA y la señora Marian Cecilia Arrieta Silgado.

El SENA, en respuesta a la solicitud del peticionario, le informa puntualmente, que no es posible acceder a la entrega de dichos documentos, por cuanto, estos se encuentran contempladas dentro de aquella información protegida por la reserva legal, pues, no solo por corresponder a la intimidad de la funcionaria MARIAN CECILIA ARRIETA SILGADO, si no por contener información incorporada en las hojas de vida y la historia laboral de la misma, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la ley 1437 de 2011 (folio 8 a 10).

Teniendo en cuenta lo anterior, estima la Sala, que la decisión de la administración al negar la documentación requerida por el peticionario no se ajusta a los presupuestos normativos que se han explicado en esta providencia, puesto que los contratos que haya celebrado la señora MARIAN CECILIA ARRIETA SILGADO, no se encuentran afectados por reserva legal, según lo establecido en el literal e) del artículo 9º de la Ley 1712 de 2014, que señala que,

---

<sup>14</sup> Folio 2 a 4.

**"Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan (...)**

*e) Su respectivo plan de compra anual, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011. **En el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios, deberá publicarse el objeto del contrato, monto de los honorarios y direcciones de correo electrónico, de conformidad con el formato de información de servidores públicos y contratistas;***

igualmente, el literal g) del artículo 11 ibídem, señala que, todo sujeto obligado deberá publicar, sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, **así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones.**

Aunado a lo anterior, no se observa de toda esa normativa, que la información petitionada se encuentre exceptuada de ser entregada, y tampoco que dichos documentos contengan información clasificada y reservada para la vista pública, salvo lo relacionado con el tema de los datos sensibles, que como se estudió, son aquellos que afectan la intimidad del titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos.

Se reitera entonces, la información contractual de quienes contratan con el estado debe enmarcarse dentro de los principios de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en la ley se **presume pública**<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Preciso la Corte Constitucional en dicha ocasión que los documentos públicos son aquellos que están relacionados con el cumplimiento de la prestación del servicio público que le corresponda por ley, al igual que los que sean producto del ejercicio de prerrogativas propias de una entidad pública, mientras que los privados, son aquellos originados en el ejercicio de las funciones que realice la entidad, equiparables a las que realizan los particulares en un mercado donde se necesita que compita en igualdad de condiciones para la eficaz prestación del servicio (Corte Constitucional, Sentencia T-181/14 de marzo 26 de 2014, Ref. T- 4.066.525, MP: Mauricio González Cuervo).

Adicionalmente, el artículo 243 del CGP señala que documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, el otorgado por

Igualmente ocurre con la certificación que solicita el peticionario relacionada con la fecha de inicio, terminación y el objeto del contrato suscrito por la señora Marian Cecilia Arrieta Silgado y el SENA, pues en esta información no existe ningún parámetro de tipo íntimo y personal de la contratista, como tampoco requerimiento que tenga que ver con información laboral o que tenga reserva en su hoja de vida, pues es solo una certificación que contempla "fecha de inicio-terminación y objeto contractual", lo cual no atenta contra los derechos a la privacidad e intimidad personal.

En consecuencia, esta Sala declarará mal negada la información solicitada por el señor LUIS ANTONIO DE AVILA CERPA, y dispondrá que le sean entregadas las copias de los documentos requeridos exceptuando de ellos, toda la información que contenga datos sobre **la intimidad del titular, los referentes al origen racial o étnico, orientación política, convicciones religiosas o filosóficas, pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político, la salud, vida sexual y/o datos biométricos**, los que como se dijo con anterioridad, se consideran datos sensibles y por consiguientes exceptuados del conocimiento público.

### **3. DECISIÓN.**

**En mérito de lo expuesto, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLÁRESE** mal negada la petición de información formulada por el señor LUIS ANTONIO DE AVILA CERPA, mediante escrito de fecha 18 de agosto de 2017, presentado ante el COORDINADOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO DEL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE "SENA"-REGIONAL SUCRE.

---

un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención y cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público.

**SEGUNDO:** En consecuencia, **ordénese** al COORDINADOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO DEL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE "SENA"-REGIONAL SUCRE, que expida copia de los documentos requeridos por el señor LUIS ANTONIO DE AVILA CERPA, atendiendo a los parámetros expuestos en esta providencia, relacionados con el manejo de los datos sensibles. **Queda a cargo del peticionario, el pago de las expensas correspondientes para la expedición de las copias solicitadas.**

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** esta decisión a las partes por el medio más expedito y eficaz.

**CUARTO:** En firme este auto, **CANCÉLESE** su radicación y **ARCHÍVESE** el expediente, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala extraordinaria en sesión de la fecha, según consta en el acta No. 194.

### **NOTIFÍQUESE, Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS**

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**