

DAÑO ANTIJURIDICO - Noción / DAÑO ANITIJURIDICO - Demostración / DAÑO – Falta de acreditación. Niega pretensiones. / DAÑO - Se requiere determinar claramente la causa u origen del daño

De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, el daño antijurídico ha sido definido como la lesión, menoscabo, perjuicio o detrimento, patrimonial o extrapatrimonial, de los bienes o derechos de los cuales el titular no tiene el deber jurídico de soportar. De manera que en cada juicio de responsabilidad extracontractual del Estado, en los términos del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, le corresponde al demandante acreditar o demostrar cada uno de los elementos constitutivos del daño antijurídico, esto es i) la lesión patrimonial o extrapatrimonial del bien jurídico del cual es titular; ii) que la lesión o el menoscabo no se encuentre en el deber jurídico de soportarlo –antijuridicidad-. Así las cosas, la sola inferencia o afirmación en la demanda acerca de la ocurrencia de un daño, no resulta suficiente para tenerlo como acreditado, en la medida en que es necesario e indispensable que el demandante respalde tales afirmaciones con el material probatorio suficiente para su comprobación en el proceso. Se recuerda que de conformidad con el régimen de responsabilidad vigente, el daño no se presume, de manera que quien alega su ocurrencia debe probarlo. Una vez analizada la demanda en su totalidad, se encuentra que no existe total claridad acerca de cuál es el daño que se alega, comoquiera que en unos apartes del libelo se confunde la causa u origen del daño, con el daño mismo, situación que por obvias razones debe distinguirse.(...) no existe claridad acerca del daño que se alega, puesto que se está invocando la ocurrencia de un perjuicio –moral- y el hecho o, en este caso, la supuesta falla en el servicio –emisión de un boletín de prensa que contendría información sujeta a reserva- que habría ocasionado ese perjuicio, pero en ningún momento se hizo referencia de manera clara y directa, a un menoscabo o detrimento de un derecho del cual sea titular la demandante. (...) De los anteriores extractos de la demanda surge con meridiana claridad que el daño alegado consiste en la afectación que se habría producido al derecho fundamental al buen nombre y a la honra de la doctora Beatriz Cuéllar de Ríos, el cual se habría ocasionado por la expedición de unos boletines de prensa (hecho) por parte de la entidad demandada, que contenía información sujeta al deber de reserva. (...) En consecuencia, dado que no se acreditó la ocurrencia del daño alegado, resulta imposible adelantar un análisis respecto de los restantes elementos para acreditar la responsabilidad, debido a que se está en presencia de una falta absoluta de daño antijurídico que pudiere ser imputable al Estado, lo cual releva al juzgador de cualquier otro tipo de consideraciones.

FUENTE FORMAL: CODICO DE PROCEDIMIENTO CIVIL COLOMBIANO - ARTICULO 177

NOTA DE RELATORIA: Con relación a la denegación de pretensiones por falta de demostración del daño alegado ver las sentencias del 13 de agosto de 2008, Exp. 165.16 y del 4 de junio del 2008, Expediente 16643.

DAÑO AL BUEN NOMBRE Y HONRA - Determinación del detrimento o daño / BOLETIN DE PRENSA - Contenido. Violación al buen nombre y honra / BOLETIN DE PRENSA - Deber de informar / EXPEDIENTE DE INVESTIGACION DISCIPLINARIA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION - Reserva legal / PILIEGO DE CARGOS - Carácter de reservado

La Corte Constitucional, en sentencia C-489 de 2002, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo que regula la retractación en punto de los delitos de injuria y calumnia, respecto del contenido y alcance de los derechos al buen

nombre y a la honra, expuso: “El buen nombre ha sido entendido por la jurisprudencia y por la doctrina como la reputación, o el concepto que de una persona tienen los demás y que se configura como derecho frente al detrimento que pueda sufrir como producto de expresiones ofensivas o injuriosas o informaciones falsas o tendenciosas. Este derecho de la personalidad es uno de los más valiosos elementos del patrimonio moral y social y un factor intrínseco de la dignidad humana que a cada persona debe ser reconocida tanto por el Estado, como por la sociedad. El derecho al buen nombre, como expresión de la reputación o la fama que tiene una persona, se lesiona por las informaciones falsas o erróneas que se difundan sin fundamento y que distorsionan el concepto público que se tiene del individuo”. (...) La jurisprudencia constitucional ha precisado que la violación del derecho a la honra se produce cuando se expresan conceptos u opiniones que generan un daño moral tangible al sujeto afectado”. (...) Finalmente, la Corte Constitucional ha expresado que por el sólo hecho de dar a conocer alguna información, tal circunstancia no constituye, en sí misma, una vulneración de esos derechos fundamentales, “pues la violación de derechos tales como la honra o el buen nombre no se puede apreciar haciendo abstracción de los contenidos que se difunden y, en consecuencia, es menester “ponderar la información” destinada al conocimiento de los demás, “para que de acuerdo con ese contenido resulte posible establecer si se viola o no el derecho”. (...) se encuentra que el derecho al buen nombre se vulnera o se menoscaba cuando se manifiesta o se divulga una información falsa o errónea o una expresión ofensiva o injuriosa, que se difunda sin fundamento y que distorsione el concepto público que se tiene de la persona. Por su parte, el derecho a la honra se entiende vulnerado cuando se expresan conceptos u opiniones que generan un daño moral tangible al sujeto afectado. De manera que no toda información o, dicho de otra manera, la sola manifestación al público de información u opinión respecto de una persona no produce per se la vulneración del derecho a la honra y al buen nombre, en la medida en que dichas expresiones deben ser de tal entidad que generen un perjuicio moral demostrable y, en todo caso, su acreditación no dependerá de la impresión subjetiva o interpretación personal del supuesto ofendido, sino del “margen razonable de objetividad que lesione el núcleo esencial del derecho”. Así las cosas, el juez, en cada caso concreto, teniendo en cuenta los elementos de juicio existentes, entre ellos, por su puesto (sic), el contenido mismo de la información que se difunde, deberá establecer si ocurrió, o no, una vulneración a los citados derechos. Por su parte, al supuesto lesionado o, tratándose de un juicio de responsabilidad, al demandante, le corresponde acreditar, más allá de la simple difusión de la información, que se ha afectado su derecho al buen nombre y a la honra, esto es, demostrar que: i) la información fue inexacta o errónea o que se trató de expresiones injuriosas u ofensivas; ii) que con su conducta no dio lugar a que se manifestara dicha información; iii) que con tal situación se le ha generado un perjuicio tangible y que; iv) como consecuencia, se ha distorsionado el concepto público que se tenía de esa persona. Sin el lleno de los anteriores presupuestos, no hay lugar entonces a considerar que se ha causado una vulneración o menoscabo de tales derechos y, por consiguiente, se tendrá por no acreditado el daño. En el presente caso, se reitera, de conformidad con el texto de la demanda, se solicita la declaratoria de responsabilidad del Estado por la supuesta difusión de una información contenida en unos boletines de prensa, la cual habría lesionado el derecho al buen nombre y a la honra de la señora Beatriz Cuéllar de Ríos. En este sentido, según lo que se ha venido exponiendo, resulta indispensable acudir a la información contenida en los citados boletines con el fin de analizar si de lo allí contenido se puede deducir que hubo una afectación a los derechos alegados. (...) Para la Sala, de la lectura de los boletines de prensa no se evidencia vulneración alguna al derecho al buen nombre y a la honra de la doctora Beatriz Cuéllar de Ríos, puesto que tales comunicados se limitan a

informar acerca de la expedición de unas providencias reales expedidas dentro de un proceso disciplinario. No se encuentra que los datos hubieren sido erróneos o inexactos o que hayan sido redactados en términos ofensivos o injuriosos de manera que pudieren haber generado el menoscabo los derechos de la doctora Cuéllar de Ríos. (...) De igual forma no se está condenando a la ex funcionaria, sino que, simplemente, se relató, sin matiz alguno, la existencia de unos hechos. Se reitera que para tener por acreditada la vulneración de los derechos al buen nombre y a la honra, no basta la sola afirmación que en este sentido se haga en la demanda o la interpretación subjetiva que pueda tener el supuesto ofendido, sino que tal circunstancia debe establecerse a través de criterios objetivos y de medios probatorios respecto de los cuales se logre tener certeza de la ocurrencia del daño alegado. (...) En consecuencia, según el material probatorio obrante en el proceso, para la Sala no se encuentra acreditada la ocurrencia del daño alegado, circunstancia indispensable y necesaria para declarar la responsabilidad del ente demandado. (...) Ahora bien, sin entrar a determinar si en este caso existió, o no, la falla en el servicio alegada, análisis respecto del cual se releva la Sala al no encontrar probada la existencia del daño, conviene estudiar un argumento esgrimido en la demanda, el cual guardaría relación con la configuración, o no, del daño alegado.

NOTA DE RELATORIA: En relación con el daño consultar las sentencias: 10 de septiembre de 1993, Expediente 6144, 4 de diciembre de 2002, Expediente 12625, 31 de mayo de 2007, Expediente 16898, 7 de diciembre de 2005, Expediente 14065, 6 de junio de 2007, Expediente No. 16460. En lo referente al buen nombre y honra ver: Corte Constitucional, Sentencias: T-411 de 1995, C-489 del 26 de julio de 2002, Sentencia T-977 de 1999, Sentencia SU-082 de 1995, Sentencia C-392-2002, T-486 de 2003, T-592 de 2003, T-482 y T-787 de 2004, T-526 de 2004, T-510 del 6 de julio de 2006. Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Penal, Auto del 29 de septiembre de 1983, Expediente 10139.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ

Bogotá, D.C., marzo veintiuno (21) de dos mil doce (2012)

Radicación: 25000-23-26-000-1999-00225-01(23478)

Actor: BEATRIZ CUELLAR DE RIOS Y OTROS

Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Referencia: Acción de Reparación Directa (Apelación)

Procede la Sala a pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia que dictó el Tribunal Administrativo de

Cundinamarca - Sección Tercera - Subsección A, el día 18 de julio de 2002, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.- La demanda.

En escrito presentado el día 4 de diciembre de 1998 (fl. 16 c 1), los señores Fernando Ríos Omaña, Beatriz Cuéllar de Ríos, Patricia, Beatriz Lorena y Marcela Eugenia Ríos Cuéllar; Graciela, Carmen, Gladys Amelia, Nancy Sther y Ana Susana Cuéllar Quijano, a través de apoderado judicial, formularon acción de reparación directa contra la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que se le declarara administrativamente responsable por los perjuicios morales derivados de la emisión del Boletín de Prensa No. 166 del 6 de diciembre de 1996, *“que contiene informaciones sobre investigaciones sometidas a reserva y dieron origen al titular del periódico VANGUARDIA LIBERAL, en su edición número 27.327 del día sábado 7 de diciembre de 1996, Sección B, página que dice: ‘Por violar Estatuto de Contratación PROCURADURÍA ELEVA PLIEGO DE CARGOS A EXSUPERSOCIEDADES’ y a reseñar la noticia en el periódico EL ESPECTADOR, edición número 31.853 del día lunes 16 de diciembre de 1996, en la columna SUMARIO JUDICIAL que dice PLIEGO DE CARGOS”* (fls. 6 a 16 c 1).

En consecuencia, solicitó que se condenara al ente demandado al pago del equivalente a 2000 gramos oro en favor de la señora Beatriz Cuéllar de Ríos y 1000 gramos oro para los demás demandantes.

2.- Los hechos.

En síntesis, en la demandan se narraron los siguientes hechos:

2.1. La señora Beatriz Cuéllar Ríos fue nombrada en el cargo de Superintendente de Sociedades mediante decreto número 1729 del 10 de octubre de 1995, cargo respecto del cual tomó posesión el 13 de octubre siguiente y lo desempeñó hasta el 29 de marzo de 1996, fecha en la cual se le suspendió del mismo por el término de 6 meses.

2.2. La señora Cuéllar Ríos profesa la religión cristiana y, al momento de la presentación de la demanda, era miembro del Movimiento Político Unión Cristiana.

2.3. Se afirmó que la señora Cuéllar Ríos, por conducto de su hermana, el 7 de diciembre de 1996, se enteró de que el periódico Vanguardia Liberal había publicado una noticia en la cual se reseñaba que la Procuraduría General de la Nación le había formulado pliego de cargos por supuestas irregularidades cometidas cuando se desempeñó en el cargo de Superintendente de Sociedades.

2.4. Indicó que luego de enterarse de la investigación que se estaba adelantado en su contra, procedió el 12 de diciembre de 1996, sin haber sido notificada formalmente, a contestar el pliego de cargos que se le había formulado.

2.5. El 16 de diciembre de 1996, según se narró, se publicó la noticia en el diario El Espectador.

2.5. Sostuvo que ante estos hechos presentó una queja ante el Veedor de la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que se iniciara una investigación

disciplinaria interna contra él o los presuntos responsables por haber suministrado la información a los medios de comunicación.

2.6. Expuso que el 4 de abril de 1997 la Procuraduría decretó la nulidad de lo actuado a partir del auto que decretó la apertura de la investigación. Mediante providencia del 23 de junio de 1998, notificada el 30 del mismo mes, la Procuraduría Delegada para la Contratación Estatal formuló pliego de cargos contra la señora Cuéllar Ríos, decisión que se dio a conocer a la opinión pública mediante el Boletín de Prensa No. 535 emitido el 6 de julio de 1998, el cual es reseñado en el Diario La Opinión que circula en la ciudad de Cúcuta, el 6 de julio de 1998.

2.7. Arguyó que la expedición de los boletines de prensa se traduce en una evidente vulneración del ordenamiento, comoquiera que, de conformidad con el artículo 33 de la Ley 190 de 1995, el pliego de cargos hace parte de la reserva del sumario en un proceso disciplinario, situación que hacía improcedente ventilar por cualquier medio esta información.

2.8. Argumentó que la información mediante boletines de prensa suministrada por la Procuraduría General de la Nación a los medios de comunicación causó un profundo daño moral a los demandantes, dado que la señora Cuéllar de Ríos, para ese momento, ostentaba una posición destacada dentro del Movimiento Político Unión Cristiana y fue presentada ante la opinión pública como una persona incurso en *“violaciones a los preceptos de la ley civil y por supuesto mandamientos de la ley divina, tan cara, sacra e intocable para sus miembros. Se utilizó un mecanismo muy bajo para mancillar la honra de la doctora BEATRIZ CUÉLLAR DE RÍOS y de lo que ella representa (...) y naturalmente, el boletín de prensa afectó a su esposo, a sus hijas y a sus hermanas que veían a la doctora BEATRIZ CUÉLLAR DE RÍOS expuesta a la maledicencia y en la picota pública. En nuestro medio, no es lo mismo inculpar a un miembro de la comunidad cristiana que un miembro de la religión católica. El daño al nombre y honra de ambos puede ser igual, individualmente considerado, pero, socialmente, tiene más impacto cualquier acusación que se haga a quienes, comúnmente se conocen como protestantes”*.

3.- Contestación de la demanda.

Notificado en debida forma el auto admisorio, la parte demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la misma, para lo cual sostuvo que la intención del demandante era simplemente obtener un lucro del Estado, dado que dentro de las peticiones en ningún momento se solicitó la rectificación de la presunta actuación respecto de la cual pudo haberse ocasionado un daño moral, el cual, indicó, nunca existió, puesto que el referido proceso administrativo disciplinario en contra de la doctora Cuéllar de Ríos fue fallado en su contra, al tiempo que la acción de tutela que en su momento presentó contra las decisiones proferidas en la actuación disciplinaria, fue negada en sus dos instancias.

Por consiguiente, concluyó que no se presentó un daño antijurídico, puesto que sufrió unas cargas que sí debía soportar, dado que su conducta dio origen a un proceso disciplinario que culminó con sanción, razón por la cual, expuso, sería ilógico responsabilizar a la Procuraduría General de la Nación por haber proferido tal determinación contra una servidora pública respecto de la cual se le probó que había incurrido en una conducta disciplinable.

4.- Alegatos de conclusión en primera instancia.

4.1.- Alegatos de la parte demandante.

Afirmó que según la Constitución Política debía garantizarse el derecho a la honra, razón por la cual se le impone al Estado la obligación de evitar la realización de afirmaciones que puedan considerarse como meras cláusulas retóricas o de estilo o como simples manifestaciones, no vinculantes, de buenos propósitos y deseos.

Dentro de este contexto, para el demandante resulta inadmisibles que un órgano perteneciente a la estructura del Estado como la Procuraduría General de la Nación, que por mandato constitucional tiene la competencia preferente para ejercer el poder disciplinario, obre de manera insensata, expidiendo y haciendo público un comunicado de prensa en cual se afirmaron hechos que mancillaron tanto el buen nombre como la honra de la doctora Beatriz Cuéllar de Ríos.

Manifestó que no se podía permitir la difusión de este tipo de información, sin haberle dado la oportunidad al *"presunto o real"* implicado de conocer el pliego de cargos o de exponer las pruebas y razones de su defensa, más aún cuando dicha información, *"por verídica que sea"*, afecte la honra y el buen nombre, puesto que a pesar de que tales afirmaciones no signifiquen una sanción disciplinaria o penal, sí suponen una sanción social, dado que sin siquiera oír a la persona implicada, las afirmaciones se dirigen a un grupo social donde se ha tenido algún prestigio.

Expresó que aún cuando se llegara a la conclusión de que los boletines de prensa fueron redactados en términos *"vacilantes o dubitativos y solo hablan de la comisión de presuntas irregularidades"*, ello no obsta para afirmar que se produjo una vulneración al derecho a la honra y al buen nombre, puesto que, como se puede deducir de las reglas de la experiencia, los titulares de los medios de comunicación *"generalmente no coinciden con el texto de la noticia y lo que impacta y hace daño es precisamente la manera como se titula la noticia"*.

Finalmente recordó que la Procuraduría General de la Nación, en virtud de lo dispuesto por la ley disciplinaria, no se encontraba autorizada para expedir los citados boletines, los cuales, reiteró, perjudicaron la imagen de la doctora Beatriz Cuéllar de Ríos y la de sus parientes, sin haberles dado la oportunidad previa de conocer el pliego de cargos.

4.2.- Alegatos de la parte demandada.

Advirtió que de conformidad con lo narrado en la demanda, la parte demandante enfatizó su pretensión en la divulgación efectuada por los medios de comunicación, respecto de lo cual aclaró que tales medios ejercen su actividad informativa de manera independiente y son ellos los que titulan las informaciones y, en ejercicio de la libertad de prensa, determinan la forma en la cual presentan los hechos de los que tienen conocimiento, sin que en ello pueda decirse que la Procuraduría General de la Nación tuvo injerencia alguna.

Reiteró que a la doctora Cuéllar de Ríos se le sancionó por la comisión de unas conductas disciplinables y que para ese momento se adelantaban otras investigaciones por hechos diversos; por lo anterior no podía hablarse de causación de perjuicio alguno, puesto que el ente demandado había actuado de conformidad con la Constitución y la ley.

Expresó que los boletines por sí solos no pudieron haber causado daño alguno, puesto que con ellos sólo se dieron a conocer hechos ciertos de providencias

ejecutoriadas, por tanto, las consecuencias de esa divulgación fue una carga que la doctora Cuéllar de Ríos sí estaba obligada a soportar, dado que su conducta dio origen a un proceso disciplinario que concluyó en sanción.

5.- La sentencia apelada.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera - Subsección A, mediante sentencia proferida el 18 de julio de 2002, denegó las pretensiones de la demanda, porque estimó que no se acreditaron los elementos constitutivos de la responsabilidad del Estado.

El fallo se fundamentó en las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en la sentencia C-038 del 5 de febrero de 1996, mediante la cual se pronunció acerca de la constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 190 de 1995, precepto que regula el deber y obligación de mantener la reserva en las investigaciones disciplinarias.

A partir del anterior pronunciamiento, para el Tribunal *a quo* la reserva en materia disciplinaria no comprende la información periodística, puesto que solamente cobija a los funcionarios y demás personas que están sujetos a la misma.

En este sentido, luego de analizar las normas que regulan las funciones que le corresponden a la Oficina de Prensa de la Procuraduría General de la Nación, concluyó que esta dependencia no se encontraba cobijada por la obligación de mantener la reserva de la investigación disciplinaria a efectos de proferir sus boletines informativos.

Así las cosas, sostuvo que dado que la función principal de la Oficina de Prensa es la de informar, no se presentó una falla en el servicio puesto que la reserva prevista en el artículo 33 de la Ley 190 de 1995 no comprendía la información periodística.

Finalmente agregó que, con todo, la información contenida en los boletines de prensa reflejó la situación que se presentó, por cuanto, efectivamente, mediante el procedimiento verbal se inició investigación disciplinaria contra la demandante, con posterioridad se le citó a audiencia pública y la actuación disciplinaria culminó con sanción a la parte actora, situación que desde ese punto de vista tampoco involucró vulneración a los derechos a la honra y al buen nombre.

6.- La apelación.

Inconforme con la referida sentencia de primera instancia, la parte demandante interpuso recurso de apelación.

Con fundamento también en el pronunciamiento de la Corte Constitucional respecto del cual el Tribunal *a quo* fundamentó su decisión, para la parte actora la reserva de la investigación disciplinaria debe mantenerse hasta que se reciban los descargos de las personas inculpadas y se practiquen las pruebas correspondientes, situación que no ocurrió en el caso del proceso disciplinario que se inició contra la doctora Cuéllar de Ríos, puesto que sin haberle dado la posibilidad de conocer las diligencias que hasta entonces se habían adelantado, se expidió el citado boletín y se difundió a los medios de comunicación esta información, cuestión que por obvias razones había violado el deber de reserva.

De igual forma, expuso que la Oficina de Prensa, por ser una dependencia que integra la Procuraduría General de la Nación, no gozaba de las prerrogativas y privilegios propios de los medios de comunicación y, por tanto, tenía el deber de mantener la obligación de reserva.

7.- Alegatos de conclusión en segunda instancia.

La parte demandante guardó silencio y la parte demandada presentó los alegatos de forma extemporánea¹.

La Procuraduría Cuarta Delegada ante el Consejo de Estado, dentro del término oportuno para ello, emitió concepto respecto de la posición del Ministerio Público en relación con el asunto de la referencia.

La Sala no tendrá en cuenta las consideraciones expuestas por la Procuraduría Delegada, comoquiera que, según la Constitución y la ley, resulta improcedente que un mismo ente actúe en diferentes roles y emita un doble pronunciamiento dentro de un mismo proceso.

El numeral 7 del artículo 277 de la Carta Política reserva al Procurador General de la Nación por sí o por medio de sus Delegados o Agentes, la función de intervención en los procesos y ante las autoridades judiciales cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías constitucionales.

De este modo, es claro que el Ministerio Público, en cuya cabeza se encuentra el Procurador General de la Nación, es titular de la facultad Constitucional y Legal de intervenir en los procesos que se adelanten ante las autoridades judiciales, de tal manera que cualquier miembro de dicho ente actúa en una sola y única condición: la de representante o agente de una sola y única institución cuyo Supremo Director es el Procurador General de la Nación (artículo 275 de la Constitución Política) por manera que a él le corresponde tanto la designación como la revocación y el traslado de aquellos funcionarios que deban intervenir en los procesos judiciales, cuando él no intervenga directamente.

Lo anterior evidencia que se trata de una intervención de carácter institucional, razón por la cual, los Agentes del Ministerio Público y/o los apoderados de la Procuraduría General de la Nación que sucesivamente participen en un mismo proceso, han de hacerlo en forma unívoca y coordinada, pues esa función y su ejercicio no pueden entenderse "*a título personal*", sino que, por el contrario, ha sido consagrada expresamente por la Constitución Política en cabeza del Procurador General de la Nación, esto es de una misma y única institución, jerárquicamente organizada.

De conformidad con lo anterior, si el Ministerio Público actúa a través del Procurador General de la Nación y/o de los Delegados o agentes de éste y a la vez es a él a quien le corresponde llevar la representación de la Procuraduría General de la Nación, directamente o por medio de los apoderados que instituye para tal efecto, no puede más que concluirse que a esa misma institución no le es posible actuar 2 veces en un mismo asunto, ya sea en calidad de demandante o demandado o en virtud de aquella facultad consagrada en el artículo 127 del

¹ Según informe de Secretaria obrante a folio 83 del cuaderno principal, el término concedido a las partes y al Ministerio Público para presentar alegatos corrió desde el 7 hasta el 21 de noviembre de 2002. Por su parte, el demandado presentó el escrito de alegatos el 7 de octubre de 2003 (fl. 85 c ppal)

C.C.A., en la medida en que –se reitera- su intervención debe ser unívoca y coordinada, encaminada a una finalidad común.

Lo contrario supondría una ventaja injustificada que podría vulnerar el derecho de defensa de la otra parte, en la medida en que sobre un mismo punto, el Ministerio Público tendría la oportunidad de pronunciarse en doble ocasión, situación que en nada se acompasa con las finalidades constitucionales para las cuales fue instituido el citado ente².

II. CONSIDERACIONES

1.- Competencia del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia, comoquiera que se trata del recurso de apelación presentado contra la sentencia que profirió en primera instancia³ el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera - Subsección A.

2.- Material probatorio susceptible de ser valorado.

Se solicita que se declare la responsabilidad extracontractual del Estado por la presunta falla en el servicio consistente en la expedición, por parte de la Oficina de Prensa de la Procuraduría General de la Nación, de los boletines de prensa Nos. 166 del 6 de diciembre de 1996 y 535 del 6 de julio de 1998, mediante los cuales se dieron a conocer, al parecer, las diligencias adoptadas dentro de varios procesos disciplinarios que se adelantaron contra la demandante, actuación que para ese momento estaría sujeta a reserva por mandato legal. Lo anterior habría ocasionado perjuicios morales, consistentes en la vulneración al derecho a la honra y al buen nombre de la investigada y de su núcleo familiar.

El material probatorio susceptible de valoración, que obra en el proceso, es el siguiente⁴:

- Certificación de fecha 27 de noviembre de 1998 suscrita por el Presidente de la Federación Consejo Evangélico de Colombia, en la cual hace constar que la doctora Beatriz Cuéllar de Ríos es miembro activo *“y bautizada de la Iglesia Asambleas de Dios y en la actualidad es Presidenta Nacional del Movimiento Unión Cristiana y Representante Legal ante el Consejo Nacional Electoral”*. En el documento también se expresó que la doctora Cuéllar de Ríos, en el gobierno del

² Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 8 de julio de 2009. Expediente No. 15004.

³ La cuantía del proceso supera la exigida para que esta Corporación pueda conocer en segunda instancia de un proceso de reparación directa de conformidad con el Decreto 597 de 1988 -\$ 18'850.000-.

⁴ Se advierte que también obra en el expediente copia simple de la Escritura Pública No. AA 11075596 del 21 de marzo de 1972, otorgada en la Notaría Principal del Círculo de San José de Cúcuta, mediante la cual se corrigió la partida de matrimonio de Jesús María Rincón (fl. 16 c 2). Al respecto debe indicarse que este documento, de conformidad con la ley y la jurisprudencia de esta Corporación, carece de eficacia probatoria y, por tanto, no puede ser objeto de valoración, comoquiera que fue aportado en copia simple.

En relación con el valor probatorio de las copias simples puede consultarse entre muchas otras providencias: Sentencia del 9 de marzo de 2011, expediente: 28270, MP: Dra. Gladys Agudelo Ordoñez; Sentencia del 18 de febrero de 2010, expediente 17933, MP: Dra. Ruth Stella Correa Palacio; Auto del 3 de marzo de 2010, expediente 37828, MP: Dra. Ruth Stella Correa Palacio; Sentencia del 28 de abril de 2010, expediente 18478, MP: Enrique Gil Botero.

Presidente Ernesto Samper Pizano, ocupó en representación de la mencionada Federación el cargo de Superintendente Delegado de Sociedades (fl. 1 c 1°).

- Poderes debidamente otorgados por los demandantes al abogado para actuar (2-5 c 1°).

- Oficio de fecha 14 de mayo de 1997 suscrito por el Jefe de la Oficina de Prensa de la Procuraduría General de la Nación, mediante el cual dice remitir copia del Boletín de Prensa No. 166 del 6 de diciembre de 1996 y copia del oficio de formulación de cargos que sirvió como soporte de la información contenida en el citado Boletín (fl. 1 c 2). Sin embargo, sólo se aportó al proceso la copia del Boletín de Prensa antes aludido (fl. c 2).

De igual forma, en el mencionado oficio se agregó que al Jefe de Prensa de la Procuraduría General de la Nación le corresponde coordinar la emisión de los boletines de prensa, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 201 de 1995.

- Oficio de fecha 8 de julio de 1998 suscrito por el Jefe de la Oficina de Prensa de la Procuraduría General de la Nación, mediante el cual manifestó: (fl. 3 c 1°):

“Lo siguiente en respuesta a su comunicación del siete de julio del presente año:

a) *Le adjunto copia del boletín de prensa 535 de Julio 6 del presente año. [A folios 4 a 8 del cuaderno 1° obra copia del citado Boletín].*

b) *En esta Oficina no reposa el Pliego de Cargos elevado contra usted por la Procuraduría Delegada para la Contratación Estatal.*

c) *Ningún funcionario de la Procuraduría me entregó el Pliego de Cargos elevado en su contra por la Procuraduría Delegada para la Contratación Estatal.*

Nota: Adjunto copia de boletín 535 de julio 6/98”.

- Página 3B del Diario Vanguardia Liberal, de fecha 7 de diciembre de 1996, en el cual se reseñó lo siguiente (fl. 9 c 2):

**“Por violar Estatuto de Contratación
Procuraduría eleva pliego de cargos a ex supersociedades**

La Procuraduría General de la Nación elevó pliego de cargos a ex superintendente de sociedades, Beatriz Cuéllar de Ríos, por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones en la celebración de contratos.

La Procuraduría asegura que “Cuéllar de Ríos celebró, al parecer, en forma irregular contratos sin observar las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, pues estando obligada a seguir los trámites en una licitación, los ignoró y procedió a celebrar directamente contratos violando los principios de transparencia, responsabilidad y selección objetiva”.

Dice el Ministerio Público que “en su condición de superintendente, presuntamente también actuó con desviación de poder y abuso de poder, porque la entidad invitó a cotizar computadoras personales presentándose

doce oferentes de los cuales el Comité de Adquisiciones recomendó comprar a la firma de la oferta más favorable.

“Pero, no obstante y al parecer, la exfuncionaria celebró el contrato con una empresa que no había presentado propuesta para el respectivo estudio comparativo, por un valor mayor en un 50% con relación a la mejor oferta”.

El Ministerio Público también sindicó a la exfuncionaria de desviación y abuso de poder “por haber permitido que se girara a su cuenta un cheque del representante legal de una firma con la que la Superintendencia celebró un contrato”.

- Página 8A del Diario El Espectador, de fecha 16 de diciembre de 1996, en el cual se reseñó lo siguiente (fl. 10 c 2):

“PLIEGO DE CARGOS

La ex superintendente de Sociedades, Beatriz Cuéllar de Ríos, fue cobijada por un pliego de cargos emanado de la Procuraduría, por presuntas irregularidades cometidas cuando desempeñó dicho cargo. Según el Ministerio Público, la funcionaria celebró, al parecer en forma irregular, contratos sin observar las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

- Página 2A del Diario La Opinión, de fecha 6 de julio de 1998, mediante el cual se reseñó lo siguiente (fl. 11 c 2):

PLIEGO DE CARGOS

La Procuraduría General de la Nación, abrió pliego de cargos contra la ex Superintendente de Sociedades y ex candidata a la presidencia de la República, Beatriz Cuéllar de Ríos.

El Ministerio Público tomó esta decisión porque consideró que la señora Cuéllar de Ríos habría infringido los principios de transparencia, responsabilidad y selección objetiva de la Ley 80 de 1993 o contratación administrativa.

Según la Procuraduría, el caso se presentó cuando adjudicó un contrato a una empresa que no se sometió a los trámites que se deben realizar antes de la firma del contrato.

En relación con la valoración probatoria de los recortes de periódicos o de prensa, la Sala ha dicho:

*“En relación con la valoración de los recortes de prensa o periódicos que son allegados como prueba, es necesario reiterar que las noticias difundidas en medios escritos, verbales, o televisivos, en términos probatorios, en principio no dan fe de la ocurrencia de los hechos en ellos contenidos, **sino simplemente, de la existencia de la noticia o de la información**; por consiguiente, no es posible dar fuerza de convicción a dichos documentos, en cuanto se relacionan con la configuración del daño antijurídico y su imputación a la organización pública, en tanto que a partir de los mismos no*

*se puede derivar certeza sobre el acaecimiento y las condiciones de tiempo, modo y lugar de los sucesos allí reseñados^{5*6} (Se resalta).*

De conformidad con lo anterior, la Sala tendrá en cuenta los anteriores recortes de prensa, en la medida en que sirven para probar el hecho de la demanda consistente en que los boletines de prensa expedidos por la Procuraduría fueron efectivamente publicados en varios medios de prensa escrita, esto es prueban la existencia misma de la noticia y de la información que allí se reflejó.

- Video cassette que contiene un aparte de la emisión del noticiero CM& -sin fecha comprobable- en la cual se hace referencia al boletín de prensa No. 535 del 6 de julio de 1998.

Al igual que ocurre con los recortes de periódico, este medio probatorio va a ser valorado para efectos de acreditar que, en efecto, en este noticiero se hizo referencia al boletín de prensa antes aludido.

- Copia auténtica del Registro Civil de Matrimonio del señor Fernando Ríos Omañas, con la señora Beatriz Cuéllar Quijano (fl. 12 c 2).

- Copia Auténtica del Registro Civil de Nacimiento de la señora Beatriz Lorena Ríos Cuéllar (fl. 14 c 2).

- Copia Auténtica del Registro Civil de Nacimiento de Patricia Ríos Cuéllar (fl. 13 c 2).

- Copia Auténtica del Registro Civil de Nacimiento de Marcela Eugenia Ríos Cuéllar (fl. 15 c 2).

- Copia Auténtica del Registro Civil de Nacimiento de Graciela Cuéllar Quijano (fl. 17 c 2).

- Copia Auténtica del Registro Civil de Nacimiento de Carmen Alicia Cuéllar Quijano (fl. 18 c 2).

- Copia Auténtica del Registro Civil de Nacimiento de Gladys Amelia Cuéllar Quijano (fl. 19 c 2).

- Copia Auténtica del Registro Civil de Nacimiento de Nancy Esther Cuéllar Quijano (fl. 20 c 2).

- Copia Auténtica del Registro Civil de Nacimiento de Ana Susana Cuéllar Quijano (fl. 17 c 2).

- Oficio No. OSG-2405 del 1° de diciembre de 1998, suscrito por la señora Secretaria General de la Corte Suprema de Justicia, mediante el cual transcribe "la parte pertinente" del auto de fecha 30 de noviembre de 1998, proferido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, a través del cual, con fundamento en una denuncia presentada por la doctora Beatriz Cuéllar de Ríos el día 20 de noviembre de 1998, dispuso compulsar copia de los documentos aportados en la citada denuncia a distintas autoridades con el fin de que investigaran la conducta

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera sentencia proferida el 17 de junio de 2004, expediente 15.450 y sentencia del 4 de diciembre de 2007, expediente 15.498.

⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 9 de junio de 2010. Expediente No. 19283. MP: Enrique Gil Botero.

de varios funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y del Presidente de la República en ese momento, doctor Ernesto Samper Pizano, por actuaciones que podrían constituir falta disciplinaria.

- La parte demandada, en el escrito de contestación de la demanda, presentó los siguientes documentos:

➤ Auto del 12 de octubre de 1997, proferido por la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública, mediante el cual, entre otras medidas, se resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: Avocar el conocimiento de las presentes diligencias.

SEGUNDO: Decretar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto No. 100-001 del 27 de noviembre de 1996, por medio del cual la Superintendencia de Sociedades formuló cargos al Doctor JAIRO FORERO SILVA en su condición de Asesor del Despacho de la Superintendencia de Sociedades y reconocer el valor probatorio de la documentación allegada.

TERCERO: Iniciar investigación disciplinaria contra la Doctora BEATRIZ CUÉLLAR DE RÍOS, en su calidad de Superintendente de Sociedades y el doctor JAIRO SILVA FORERO, Asesor del Despacho de la Superintendencia de Sociedades por los hechos enunciados en los numerales 3° y 4° de la parte motiva de esta providencia.

(...)

5.3. Comunicar a los investigados la determinación tomada en esta providencia, advirtiéndoles que contra la misma no procede recurso alguno y que para futuras actuaciones relacionadas con el ejercicio del derecho de defensa, deberán suministrar su dirección residencial, a fin de que obre dentro del informativo”.

➤ Acta del 26 de enero de 1998, en la cual se continuó con la práctica de la prueba dentro del proceso en mención (fl. 61-69 c 2).

➤ Auto del 16 de diciembre de 1998, proferido por la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública, mediante el cual decidió citar a audiencia pública a la doctora Beatriz Cuéllar de Ríos por las siguientes conductas:

1. Beatriz Cuéllar de Ríos, en su calidad de Superintendente de Sociedades, por ordenar el pago del servicio de pasabocas prestado el tres de noviembre de 1995, contemplado en el comprobante de pago de Caja Menor 036/96, con cargo al presupuesto de 1996 siendo que ese gasto correspondía a la vigencia de 1995, constituyéndose entonces en la legalización de un hecho cumplido (...).”

➤ Acta del 21 de enero de 1999 mediante la cual se dio inicio a la audiencia pública ordenada el 16 de diciembre de 1998 (fls. 43-49 y 35-40 c 2⁷).

➤ Acta del 28 de enero de 1999, mediante la cual se reanudó la audiencia pública y se resolvió lo siguiente (fls. 41-42 y 50-60 c 2)⁸:

⁷ Se deja la salvedad que el citado documento se anexó al expediente de manera desordenada, puesto que el encabezado e inicio del acta reposa desde el folio 43 al 49 y la otra parte del documento se encuentra en el folio 35 al 40.

Sancionar a los doctores BEATRIZ CUÉLLAR DE RÍOS (...) en su calidad de Superintendente de Sociedades, para la época de los hechos y JAIRO SILVA FORERO (...) con Amonestación escrita que deberá ser anotada en sus respectivas hojas de vida.

➤ Acta del 4 de febrero de 1999, mediante la cual, en audiencia pública, el Procurador Delegado para la Economía y la Hacienda Pública confirmó la decisión proferida el 28 de enero de 1999 (fls. 70-76 c 2).

- Oficio No. 463 del 29 de agosto de 2000, allegado al proceso el 30 de agosto siguiente, mediante el cual el Presidente de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación manifestó lo siguiente (fl. 77 c 2)⁹:

En atención a su petición de remitir copia del expediente 021-2064/96, respetuosamente me permito comunicarle la imposibilidad de darle trámite a la misma, debido al elevado número de folios que tiene el precitado proceso y que superan los tres mil, circunstancias que, por razones de austeridad presupuestal, nos impide enviarlo.

Es del caso advertir, que el proceso se encuentra en la Secretaría de la Sala Disciplinaria, y la expedición de las copias podrán ser autorizadas a costa del peticionario.

- Oficio No. 18200 del 7 de septiembre de 2000, mediante el cual la señora Secretaria Jurídica (e) de la Presidencia de la República remitió los actos de nombramiento (Decreto 1729 del 10 de octubre de 1995) y posesión (Acta No. 394 del 13 de octubre de 1995) de la doctora Beatriz Cuéllar de Ríos en el cargo de Superintendente de Sociedades y los actos administrativos mediante los cuales se suspendió provisionalmente (Decreto 0626 del 29 de marzo de 1996) y se declaró insubsistente el nombramiento (Decreto 0672 del 12 de abril de 1996) de la doctora Cuéllar respecto de dicho cargo (fls. 78-83 c 2).

3. Valoración probatoria. Acreditación de los elementos de la responsabilidad.

El artículo 90 de la Constitución Política establece que el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas; del mencionado precepto constitucional la jurisprudencia de esta Sección ha colegido, en cuanto tiene que ver con los elementos cuya acreditación resulta necesaria en el expediente para que proceda declarar la responsabilidad del Estado con base en un título jurídico subjetivo u objetivo de imputación, que deben concurrir en el plenario los elementos demostrativos de la existencia de (i) un daño o lesión de naturaleza patrimonial o extrapatrimonial, **cierto y determinado —o determinable—**, que se inflige a uno o a varios individuos; (ii) una conducta, activa u omisiva, jurídicamente imputable a una autoridad pública, y (iii) cuando hubiere lugar a ella, una relación o nexo de causalidad entre ésta y aquél, vale decir, que el daño se produzca como consecuencia directa de la acción o la omisión atribuible a la entidad accionada.

⁸ Se deja la salvedad que el citado documento se anexó al expediente de manera desordenada, puesto que el encabezado e inicio del acta reposa desde el folio 41-42 y la otra parte del documento se encuentra en el folio 50 al 60.

⁹ La prueba en referencia había sido solicitada por la parte demandante (fl. 14 c 1).

Así pues, el primer elemento que se debe observar en el análisis de la responsabilidad es la existencia del daño, el cual, además, debe ser antijurídico, comoquiera que este constituye un elemento necesario de la responsabilidad, de allí la máxima “*sin daño no hay responsabilidad*” y sólo ante su acreditación hay lugar a explorar la posibilidad de imputación del mismo al Estado.

En este sentido se ha pronunciado la Sala, en los siguientes términos:

“... porque a términos del art. 90 de la Constitución Política vigente, es más adecuado que el juez aborde, en primer lugar, el examen del daño antijurídico, para, en un momento posterior explorar la imputación del mismo al Estado o a una persona de derecho público.

La objetivización del daño indemnizable que surge de este precepto constitucional, como lo ha repetido en diversas oportunidades la Sala, sugiere que, en lógica estricta, el juez se ocupe inicialmente de establecer la existencia del daño indemnizable que hoy es objetivamente comprobable y cuya inexistencia determina el fracaso ineluctable de la pretensión.

Con anterioridad, el examen judicial de estas controversias, por lo general, enfocaba inicialmente la comisión de una falla del servicio, conducta consecuente con el concepto de daño que tradicionalmente se había venido manejando, según el cual la antijuridicidad del daño se deducía de la ilicitud de la causa.”¹⁰

En época más reciente, sobre el mismo aspecto se señaló:

*“Como lo ha señalado la Sala en ocasiones anteriores, el primer aspecto a estudiar en los procesos de reparación directa, es la existencia del daño, **puesto que si no es posible establecer la ocurrencia del mismo, se torna inútil cualquier otro juzgamiento que pueda hacerse en estos procesos.***

En efecto, en sentencias proferidas (...) se ha señalado tal circunstancia precisándose (...) que “es indispensable, en primer término determinar la existencia del daño y, una vez establecida la realidad del mismo, deducir sobre su naturaleza, esto es, si el mismo puede, o no calificarse como antijurídico, puesto que un juicio de carácter negativo sobre tal aspecto, libera de toda responsabilidad al Estado...” y, por tanto, releva al juzgador de realizar la valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal, esto es, la imputación del daño al Estado, bajo cualquiera de los distintos títulos que para el efecto se han elaborado”¹¹ (se resalta).

Ahora bien, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, el daño antijurídico ha sido definido como la *lesión, menoscabo, perjuicio o detrimento*, patrimonial o extrapatrimonial, de los bienes o derechos de los cuales el titular no tiene el deber jurídico de soportar¹².

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de septiembre de 1993. Expediente No. 6144. Consejero Ponente: Juan de Dios Montes.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de diciembre de 2002. Expediente No. 12625. Consejero Ponente: Germán Rodríguez Villamizar.

¹² Ver, entre muchas otras: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 31 de mayo de 2007. Expediente No. 16898. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero; Sentencia del 7 de diciembre de 2005. Expediente No. 14065. Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra; Sentencia del 6 de junio de 2007. Expediente No. 16460. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

De manera que en cada juicio de responsabilidad extracontractual del Estado, en los términos del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, le corresponde al demandante acreditar o demostrar cada uno de los elementos constitutivos del daño antijurídico, esto es *i)* la lesión patrimonial o extrapatrimonial del bien jurídico del cual es titular; *ii)* que la lesión o el menoscabo no se encuentre en el deber jurídico de soportarlo –antijuridicidad-.

Así las cosas, la sola inferencia o afirmación en la demanda acerca de la ocurrencia de un daño, no resulta suficiente para tenerlo como acreditado, en la medida en que es necesario e indispensable que el demandante respalde tales afirmaciones con el material probatorio suficiente para su comprobación en el proceso. Se recuerda que de conformidad con el régimen de responsabilidad vigente, el daño no se presume, de manera que quien alega su ocurrencia debe probarlo.

Una vez analizada la demanda en su totalidad, se encuentra que no existe total claridad acerca de cuál es el daño que se alega, comoquiera que en unos apartes del libelo se confunde la causa u origen del daño, con el daño mismo, situación que por obvias razones debe distinguirse.

Así las cosas, la Sala procederá a transcribir los apartes de la demanda en los cuales se hace referencia a los posibles daños y perjuicios causados, con el fin de que, con posterioridad, en ejercicio de la labor interpretativa del juez, pueda entenderse cuál es el daño cuya reparación se reclama.

Según las pretensiones de la demanda, se solicita que se declare responsable a la entidad demandada:

“[D]e los perjuicios morales causados (...), por el hecho de la emisión del boletín de prensa No. 166 del 6 de diciembre de 1996 que contiene informaciones sobre investigaciones sometidas a reserva y dieron origen al titular del periódico VANGUARDIA LIBERAL, en su edición número 27.327 del día sábado 7 de diciembre de 1996, Sección B, página que dice: ‘Por violar Estatuto de Contratación PROCURADURÍA ELEVA PLIEGO DE CARGOS A EXSUPERSONIDADES’ y a reseñar la noticia en el periódico EL ESPECTADOR, edición número 31.853 del día lunes 16 de diciembre de 1996, en la columna SUMARIO JUDICIAL que dice PLIEGO DE CARGOS”

Como se observa, según esta pretensión, no existe claridad acerca del daño que se alega, puesto que se está invocando la ocurrencia de un perjuicio –moral- y el hecho o, en este caso, la supuesta falla en el servicio –emisión de un boletín de prensa que contendría información sujeta a reserva- que habría ocasionado ese perjuicio, pero en ningún momento se hizo referencia de manera clara y directa, a un menoscabo o detrimento de un derecho del cual sea titular la demandante.

Por lo anterior, debe acudir a apartes contenidos en la misma demanda, para poder extraer cuál es el daño alegado.

En un aparte del libelo se mencionó:

“Mi representada, sin conocer el motivo, causa o razón que exista para ello ha sido maltratada por la Procuraduría General de la Nación, desde que fue designada como Superintendente de Sociedades. En efecto, con fundamento en una investigación preliminar de la Dirección Nacional de Investigaciones

Especiales y sin que se le haya dado la oportunidad de ejercer el derecho de defensa, mediante Resolución No. 001 del 28 de marzo de 1996, se ordena su suspensión del cargo de Superintendente de Sociedades y se comunica la medida al señor Presidente de la República, quien mediante Decreto 0626 del 29 de marzo de 1996, procede a decretar la suspensión solicitada”.

De igual forma, se encuentra en la demanda lo siguiente:

*Violando precisas disposiciones legales, como se demostrará luego, la Procuraduría General de la Nación, emite unos boletines de prensa **que de manera expresa atropellan y lesionan el buen nombre y la excelente reputación** de la doctora BEATRIZ CUÉLLAR DE RIOS (Se resalta).*

*La información, mediante boletines de prensa, suministrada por la Procuraduría General de la Nación a los medios de comunicación causó un profundo daño moral en las personas de los demandantes. Así la doctora BEATRIZ CUÉLLAR DE RIOS, quien ostenta una posición destacada e importante dentro del Movimiento Unión Cristiana, **es presentada ante la opinión pública nacional, por razón del boletín, como una persona incurso en violaciones a los preceptos de la ley civil y por supuesto a los mandamientos de la Ley Divina, tan clara, sacra e intocable para sus miembros.** Se utilizó un mecanismo muy bajo para **mancillar la honra** de la doctora BEATRIZ CUÉLLAR DE RIOS y de lo que ella representa, estando garantizada la libertad de cultos por la Constitución Política. (Se resalta).*

*Y, naturalmente, el boletín de prensa afectó a su esposo, a sus hijas y a sus hermanas que veían a la doctora BEATRIZ CUÉLLAR DE RIOS EXPUESTA a la maledicencia y en la picota pública. En nuestro medio, no es lo mismo inculpar a un miembro de una comunidad cristiana que a un miembro de la religión católica. **El daño al nombre y a la honra** de ambos puede ser igual, individualmente considerado, **pero, socialmente, tiene más impacto cualquier acusación que se haga a quienes, comúnmente se conocen como protestantes. No hay que olvidar que la condición humana tiene más predisposición para creer en las acusaciones falaces que en los merecidos méritos.***

(...)

*Por virtud del artículo 15 de la Constitución Política, todas las personas tienen derecho a su **intimidad personal y a su buen nombre.** Este derecho fundamental constitucional no puede ser quebrantado, ni por los particulares ni por las ramas u órganos del poder público o político. De ahí que so pena de incurrir en responsabilidad penal y patrimonial, el Estado y sus agentes deben guardar, frente a terceros, la absoluta reserva de los asuntos materia de investigación penal o disciplinaria hasta tanto se produzca un fallo definitivo que determine la culpabilidad o inocencia del investigado.*

(...)

*El Boletín de Prensa No. 166 emitido por la Procuraduría General de la Nación **en contra del buen nombre y la honra** de la doctora BEATRIZ CUÉLLAR DE RÍOS, es un producto de la ligereza, de la irresponsabilidad y de la violación de la ley y ha **causado un enorme daño a la integridad moral de mis poderdantes.***

*La Procuraduría al expedir el Boletín de Prensa No. 166 faltó al deber de prudencia y mesura que como órgano de control debe tener y **mancilló la honra, el buen nombre y la probidad** de la doctora BEATRIZ CUÉLLAR DE RÍOS.*

Como consecuencia directa de la publicación de la noticia en los medios de comunicación, que se limitaron a reproducir el boletín emitido por la Procuraduría, los sentimientos de mis poderdantes fueron de angustia, ansiedad, zozobra, tristeza y sobrecogimiento.

*Una sociedad como la nuestra, receptora pasiva de los informes de prensa, carente de conciencia crítica para distinguir lo cierto de lo falso y ávida de rumores para alimentar el vituperio es presa fácil de la noticia irresponsable. De un momento a otro la esposa, madre y hermana ejemplar, sin consideración a los más elementales derechos humanos, **es presentada a la opinión pública como traidora de los principios, normas y ejemplos que desde siempre ha exhibido y enseñado a propios y extraños y como defraudadora de los bienes públicos.***

*El boletín de prensa, causa de la noticia publicada en la prensa escrita, **afectó el buen nombre** de la doctora BEATRIZ CUÉLLAR DE RÍOS, produjo en ella, en su esposo, en sus hijas y en sus hermanas sentimientos de angustia, congoja, depresión, impotencia (...).*

De los anteriores extractos de la demanda surge con meridiana claridad que el daño alegado consiste en la afectación que se habría producido al derecho fundamental al **buen nombre y a la honra** de la doctora Beatriz Cuéllar de Ríos, el cual se habría ocasionado por la expedición de unos boletines de prensa (hecho) por parte de la entidad demandada, que contenía información sujeta al deber de reserva.

Con el fin de determinar si en efecto en el presente caso se probó la ocurrencia del daño alegado, resulta preciso y necesario analizar el contenido, el fundamento y el alcance de los mencionados derechos al buen nombre y a la honra y, más importante aún, determinar en qué momento y bajo qué circunstancias debe entenderse que se ha *vulnerado* o se ha causado un *menoscabo* o *detrimento* – daño-, a estos bienes jurídicos.

Al respecto, para la Sala resulta necesario y pertinente analizar e incluso aplicar la extensa jurisprudencia que al respecto ha esbozado la Corte Constitucional, teniendo en cuenta su función de revisar las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales, entre los cuales se encuentran, por su puesto, los derechos al buen nombre y a la honra (artículos 15 y 21 de la Constitución Política, respectivamente).

En este sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C-489 de 2002¹³, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo que regula la retractación en punto de los delitos de injuria y calumnia, respecto del contenido y alcance de los derechos al buen nombre y a la honra, expuso:

*[“] El buen nombre ha sido entendido por la jurisprudencia y por la doctrina como la reputación, o el concepto que de una persona tienen los demás y que se configura como derecho **frente al detrimento que pueda sufrir***

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-489 del 26 de julio de 2002. MP: Rodrigo Escobar Gil.

como producto de expresiones ofensivas o injuriosas o informaciones falsas o tendenciosas. Este derecho de la personalidad es uno de los más valiosos elementos del patrimonio moral y social y un factor intrínseco de la dignidad humana que a cada persona debe ser reconocida tanto por el Estado, como por la sociedad.¹⁴ El derecho al buen nombre, como expresión de la reputación o la fama que tiene una persona, **se lesiona por las informaciones falsas o erróneas que se difundan sin fundamento y que distorsionan el concepto público que se tiene del individuo.**¹⁵

Por su parte, el artículo 21 de la Carta contempla el derecho a la honra, concepto este último que aunque en gran medida asimilable al buen nombre, tiene sus propios perfiles y que la Corte en la sentencia T-411 de 1995¹⁶ **definió como la estimación o deferencia con la que, en razón a su dignidad humana, cada persona debe ser tenida por los demás miembros de la colectividad que le conocen y le tratan.** Puso de presente la Corte que, en este contexto, la honra es un derecho "... que debe ser protegido con el fin de no menoscabar el valor intrínseco de los individuos frente a la sociedad y frente a sí mismos, y garantizar la adecuada consideración y valoración de las personas dentro de la colectividad".

En la Sentencia C-063-1994 la Corte precisó el alcance que dentro del derecho a la honra tiene el concepto del honor y señaló que "[a]unque honra y honor sean corrientemente considerados como sinónimos, existe una diferencia de uso entre ellos. El honor se refiere a la conciencia del propio valor, independiente de la opinión ajena; en cambio la honra o reputación es externa, llega desde afuera, como ponderación o criterio que los demás tienen de uno, con independencia de que realmente se tenga o no honor; uno es el concepto interno -el sentimiento interno del honor-, y otro el concepto objetivo externo que se tiene de nosotros -honra-."

En cualquier caso, la honra es un derecho fundamental de todas las personas, que se deriva de su propia dignidad y que por lo tanto demanda la protección del Estado a partir de esa consideración de la dignidad de la persona humana. Al referirse al núcleo del derecho a la honra, la Corte, en Sentencia T-322 de 1996¹⁷, señaló que del mismo hace parte tanto, la estimación que cada individuo hace de sí mismo, como, desde una perspectiva externa, el reconocimiento que los demás hacen de la dignidad de cada persona, y expresó que para que pueda tenerse como afectado el derecho a la honra, esos dos factores deben apreciarse de manera conjunta.

En el mismo pronunciamiento, la Corte se refirió a la tensión que existe entre el derecho al buen nombre y a la honra, en relación con la libertad de expresión:

"La protección constitucional de los derechos a la intimidad, al buen nombre o a la honra de las personas se encuentra en permanente tensión con las libertades de expresión y de opinión, y la jurisprudencia constitucional ha otorgado a estas últimas una prevalencia sobre las primeras, en atención a su importancia para la vida democrática y para el libre intercambio de ideas.

¹⁴ Sentencia T-977 de 1999

¹⁵ En la Sentencia SU-082 de 1995, M.P. Jorge Arango Mejía, la Corte hace una relación de la jurisprudencia en torno al concepto y los alcances de los derechos al buen nombre y a la honra.

¹⁶ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁷ M.P. Alejandro Martínez Caballero

No obstante lo anterior, la propia Constitución ha previsto modalidades de protección de la honra y el buen nombre de las personas frente a las lesiones que tales derechos puedan sufrir como consecuencia del ejercicio de la libertad de expresión. En particular, el propio artículo 20 de la Carta, que consagra la libertad de expresión, **garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad.**

La rectificación procede cuando a través de un medio de comunicación se ha difundido una información que no corresponde a la verdad, o que presenta una visión parcializada o incompleta de los hechos, de manera que se afecte a una persona en su imagen o reputación.

Sin embargo, más allá del derecho a la rectificación, cuando a través de los medios de comunicación se realicen afirmaciones que denoten intención dañina o negligencia en la determinación de la veracidad de la información, además de la obligación de rectificar, **puede verse comprometida la responsabilidad civil o penal del comunicador o del medio en el que se difunde tal información.**

Particularmente, en materia penal, como se ha dicho, el legislador ha previsto los tipos de la injuria y la calumnia que se ven agravados cuando los delitos se cometen a través de medios de difusión masiva.

En esta materia, de manera reiterada la Corte Suprema de Justicia ha expresado que para que se estructure el delito de injuria se requiere el *animus injuriandi* o sea la conciencia del carácter injurioso de la acción.¹⁸ Tal como lo ha expresado esta corporación retomando la jurisprudencia de la Corte Suprema, tal requisito comporta “...(i) que la persona impute a otra conocida o determinable un hecho deshonesto, (ii) que quien haga la imputación tenga conocimiento del carácter deshonesto de ese hecho, (iii) que el carácter deshonesto del hecho imputado dañe o menoscabe la honra de aquella persona, (iv) que quien haga la imputación tenga conciencia de que el hecho atribuido tiene esa capacidad de dañar o menoscabar la honra de la persona”¹⁹.

A su vez, en relación con la calumnia, la Corte Suprema de Justicia, también de manera reiterada, ha expresado que “... para que el tipo penal que define la calumnia tenga realización es imprescindible que en la expresión tildada como tal, con ánimo de ocasionarle daño, se impute falsamente a una persona su autoría o participación en una conducta sancionada penalmente.”

Así, se tiene que en ambos casos debe estar presente la intención dañina, ante la cual, la protección preferente que el ordenamiento brinda a la libertad de expresión, cede claramente, para que se manifiesten en toda su dimensión los derechos al buen nombre y a la honra” (Se resalta).

De igual forma, respecto de la naturaleza, no absoluta, de los derechos al buen nombre y a la honra y las especiales circunstancias que se requieren para determinar cuándo se produce una vulneración del núcleo esencial de estos derechos, la aludida Corporación se ha manifestado en los siguientes términos²⁰:

¹⁸ Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal, Auto expediente 10139 M.P. Carlos Gálvez Argote

¹⁹ Sentencia C-392-2002 M.P. Alvaro Tafur Galvis., que refiere a Auto del 29 de Septiembre de 1983 de la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal, con ponencia del Magistrado Fabio Calderón Botero.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-510 del 6 de julio de 2006. MP: Álvaro Tafur Gálvis.

[“] Sin embargo, el buen nombre y la honra no son conceptos absolutos, **desligados de la situación concreta de cada individuo**, pues como ha señalado la Corporación, “los derechos al buen nombre y a la honra son derechos que se ganan de acuerdo a las acciones realizadas por el individuo, sea que en virtud de ellas pueda gozar del respeto y admiración de la colectividad como consecuencia de su conducta intachable, o sea que, por el contrario, carezca de tal imagen y prestigio, en razón a su indebido comportamiento social. En este último caso difícilmente se puede considerar violado el derecho a la honra de una persona, cuando es ella misma quien le ha imprimido el desvalor a sus conductas y ha perturbado su imagen ante la colectividad.”²¹

En este sentido, la vulneración de la honra y del buen nombre comporta una afectación injustificada del prestigio o la confianza de los que disfruta la persona “en el entorno social en cuyo medio actúa”²², de forma que desvaloriza la estimación o deferencia con la que debe ser tratada por los demás miembros de la colectividad que le conocen y tratan.²³ Por tanto, “como derecho fundamental que es, la honra de la persona, tiene una esfera social amplia, trasciende a un círculo grande de personas y su radio de acción y conocimiento es proporcional a la ascendencia que la persona tiene en la sociedad”.²⁴ (Se subraya).

Por lo mismo, la Corte ha señalado también **que no todo concepto o expresión mortificante para el amor propio puede ser considerada como imputación deshonorosa**, pues ésta debe “generar un daño en el patrimonio moral del sujeto y su gravedad no depende en ningún caso de la impresión personal que le pueda causar al ofendido alguna expresión proferida en su contra en el curso de una polémica pública, como tampoco de la interpretación que éste tenga de ella, sino del margen razonable de objetividad que lesione el núcleo esencial del derecho.”²⁵ De esta forma, dice la misma sentencia, **la labor del juez “en cada caso concreto, tomando en consideración los elementos de juicio existentes y el grado de proporcionalidad de la ofensa, es la de determinar si ocurrió una verdadera amenaza o vulneración del derecho en comento**²⁶.

(...)

En este sentido, la honra, el buen nombre y el habeas data tampoco son derechos absolutos, pues a pesar de su protección, la persona no puede basarse en ellos para impedir la circulación y manejo del dato cierto (cuando es de interés general²⁷ o ha sido previamente autorizado²⁸), **o la iniciación de investigaciones penales o administrativas dirigidas a verificar su conducta**²⁹. Así mismo, su ejercicio deberá respetar los derechos ajenos y

²¹ Sentencia T-411 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero. También pueden verse las Sentencias T-482 y T-787 de 2004.

²² Sentencia T-299 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández

²³ Sentencia T-494 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño, al reiterar sentencia T-299 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández.

²⁴ Sentencia T-603 de 1992, reiterada en Sentencia T-492 de 2002.

²⁵ Sentencia C-392 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

²⁶ Sentencia T-028/96 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

²⁷ Por ejemplo, las bases de datos de antecedentes penales, Sentencia T-455 de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

²⁸ Sentencias T-526 de 2004 y T-592 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

²⁹ Sentencia C-350 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

los deberes propios de la vida en sociedad de acuerdo con el principio constitucional de solidaridad (art. 95 C.P.) que implica, por ejemplo, tolerar el uso de información privada en las bases de datos públicas (así sea negativa), pues buena parte de aquélla está relacionada con la protección del interés general y con fines constitucionalmente valiosos.³⁰

En consecuencia, como ningún derecho puede entenderse completamente desligado del conjunto de normas constitucionales, del ordenamiento jurídico en general y de los derechos de los demás, **en cada caso tendrá que analizarse el contexto en que se ha dado su afectación, el grado de la misma y el entorno de su titular**, tal como se analizará más adelante en la situación planteada por el ciudadano Esteban Flórez Sierra en su acción de tutela. (Negritas y subrayas por fuera del texto).

De nuevo, en relación con las condiciones que se requieren para entender que se ha vulnerado el derecho al buen nombre y a la honra, en sentencia T-714 de 2010³¹, la Corte Constitucional expuso:

*“Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha establecido que se entiende lesionado el derecho fundamental al buen nombre cuando se difunden afirmaciones, informaciones o imputaciones falsas o erróneas respecto de las personas, que no tienen fundamento en su propia conducta pública y que afectan su renombre e imagen ante la sociedad.³² En la sentencia T-228 de 1994 (MP. José Gregorio Hernández Galindo) la Corte precisó que “se atenta contra este derecho cuando, **sin justificación ni causa cierta y real, es decir, sin fundamento, se propagan entre el público -bien en forma directa y personal, ya a través de los medios de comunicación de masas- informaciones falsas o erróneas o especies que distorsionan el concepto público que se tiene del individuo y que, por lo tanto, tienden a socavar el prestigio y la confianza de los que disfruta en el entorno social en cuyo medio actúa, o cuando en cualquier forma se manipula la opinión general para desdibujar su imagen”.**³³*

Esta regla fue reiterada en la sentencia C-489 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil), en donde textualmente dijo la Corte: “El derecho al buen nombre, como expresión de la reputación o la fama que tiene una persona, **se lesiona por las informaciones falsas o erróneas que se difundan sin fundamento y que distorsionan el concepto público que se tiene del individuo**”. En el mismo sentido, la sentencia T-494 de 2002 (MP. Jaime Córdoba Triviño)³⁴

³⁰ Sentencia T-486 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño, al estudiar la información que reposa en las bases de datos del sistema de seguridad social. Se dijo en dicha oportunidad: “En este sentido, el derecho al hábeas data concilia ambas posiciones, pues restringe el acceso indiscriminado a determinada clase de datos, en aras de la protección del derecho a la intimidad y prefigura un sistema normativo que, de un lado, permite al conglomerado conocer y utilizar la información valiosa para el tráfico jurídico y, de otro, faculta a su titular para que ejerza acciones destinadas a controlar las actividades de recolección, procesamiento y suministro del dato personal.”

³¹ Corte Constitucional. Sentencia T-714 de 2010. MP: María Victoria Calle Correa.

³² Ver entre otras las sentencias T-228 de 1994 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), C-489 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil, AV. Manuel José Cepeda Espinosa), y T-494 de 2002 (MP. Jaime Córdoba Triviño).

³³ T-228 de 1994 (MP. José Gregorio Hernández Galindo). En esta providencia la Corte estudió el caso de ciertos residentes de un conjunto habitacional que interpusieron tutela contra la administración del conjunto, dado que ésta publicaba en una cartelera pública los nombres de quienes estaban incursos en mora en el pago de los gastos comunes.

³⁴ En este caso la Corte estudió la situación de un particular cuya reputación personal y profesional había sido afectada por el envío, por parte de otro particular, de cartas a personas que lo conocían, en las que se hacían afirmaciones denigrantes sobre su conducta.

estableció que **“son atentados al derecho al buen nombre todas aquellas informaciones contrarias a la verdad, que, sin justificación alguna, distorsionen el prestigio social que tiene una persona.** (Se resalta).

(...)

*La jurisprudencia constitucional ha precisado que la violación del derecho a la honra se produce cuando **se expresan conceptos u opiniones que generan un daño moral tangible** al sujeto afectado (...)*”.

Finalmente, la Corte Constitucional ha expresado que por el sólo hecho de dar a conocer alguna información, tal circunstancia no constituye, en sí misma, una vulneración de esos derechos fundamentales, *“pues la violación de derechos tales como la honra o el buen nombre no se puede apreciar haciendo abstracción de los contenidos que se difunden y, en consecuencia, es menester “ponderar la información” destinada al conocimiento de los demás, “para que de acuerdo con ese contenido resulte posible establecer si se viola o no el derecho”*^{35.}³⁶³⁷.

De conformidad con lo antes expuesto y, para lo que interesa en el presente asunto, se encuentra que el derecho al buen nombre se vulnera o se menoscaba cuando se manifiesta o se divulga una información falsa o errónea o una expresión ofensiva o injuriosa, que se difunda sin fundamento y que distorsione el concepto público que se tiene de la persona.

Por su parte, el derecho a la honra se entiende vulnerado cuando se expresan conceptos u opiniones que generan un daño moral tangible al sujeto afectado.

De manera que no toda información o, dicho de otra manera, la sola manifestación al público de información u opinión respecto de una persona no produce *per se* la vulneración del derecho a la honra y al buen nombre, en la medida en que dichas expresiones deben ser de tal entidad que generen un perjuicio moral demostrable y, en todo caso, su acreditación no dependerá de la impresión subjetiva o interpretación personal del supuesto ofendido, sino del **“margen razonable de objetividad que lesione el núcleo esencial del derecho”**.

Así las cosas, el juez, en cada caso concreto, teniendo en cuenta los elementos de juicio existentes, entre ellos, por su puesto, el contenido mismo de la información que se difunde, deberá establecer si ocurrió, o no, una vulneración a los citados derechos.

Por su parte, al supuesto lesionado o, tratándose de un juicio de responsabilidad, al demandante, le corresponde acreditar, más allá de la simple difusión de la información, que se ha afectado su derecho al buen nombre y a la honra, esto es, demostrar que: *i)* la información fue inexacta o errónea o que se trató de expresiones injuriosas u ofensivas; *ii)* que con su conducta no dio lugar a que se manifestara dicha información; *iii)* que con tal situación se le ha generado un perjuicio tangible y que; *iv)* como consecuencia, se ha distorsionado el concepto público que se tenía de esa persona.

Sin el lleno de los anteriores presupuestos, no hay lugar entonces a considerar que se ha causado una vulneración o menoscabo de tales derechos y, por consiguiente, se tendrá por no acreditado el daño.

³⁵ Sentencia T-115 de 1994 (MP. Hernando Herrera Vergara).

³⁶ Sentencia T-959 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-714 de 2010. MP: María Victoria Calle Correa.

En el presente caso, se reitera, de conformidad con el texto de la demanda, se solicita la declaratoria de responsabilidad del Estado por la supuesta difusión de una información contenida en unos boletines de prensa, la cual habría lesionado el derecho al buen nombre y a la honra de la señora Beatriz Cuéllar de Ríos.

En este sentido, según lo que se ha venido exponiendo, resulta indispensable acudir a la información contenida en los citados boletines con el fin de analizar si de lo allí contenido se puede deducir que hubo una afectación a los derechos alegados.

El Boletín No. 166 emitido por la Oficina de Prensa de la Procuraduría General de la Nación, dice lo siguiente:

“PROCURADURÍA FORMULÓ AUTO DE CARGOS A EXSUPERINTENDENTE DE SOCIEDADES.

Santafé de Bogotá, Diciembre 6/96.- La Procuraduría formuló auto de cargos a Beatriz Cuéllar de Ríos, por presuntas irregularidades cometidas cuando desempeño el cargo de Superintendente de Sociedades.

Según la investigación, Cuéllar de Ríos celebró al parecer en forma irregular contratos sin observar las normas del Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, pues estando obligada a seguir los trámites en una licitación, los ignoró y procedió a celebrar directamente contratos, violando los principios de transparencia, responsabilidad y selección objetiva.

En su condición de Superintendente, presuntamente también actuó con desviación y abuso de poder, porque la entidad invitó a cotizar computadoras personales presentándose doce oferentes de los cuales el Comité de Adquisiciones recomendó comprar a la firma de oferta más favorable.

No obstante y al parecer, la exfuncionaria celebró el contrato con una empresa que no había presentado propuesta para el respectivo estudio comparativo, por un valor mayor en un 50% con relación a la mejor oferta.

Presuntamente, además habría incurrido en desviación y abuso de poder por haber permitido que se girara a su cuenta un cheque del representante legal de una firma con la que la Superintendencia celebró un contrato.

Para los investigadores, el proceder de la exfuncionaria refleja un desconocimiento no sólo de las normas contractuales establecidas para la época de los hechos, sino de los deberes impuestos al servidor público.

Según la providencia, la funcionaria en mención sería responsable por infracción a la Constitución y de las leyes, como por extralimitación de sus funciones u omisiones en el ejercicio de su deber”.

Por su parte, en el Boletín 535 emitido por la Oficina de Prensa de la Procuraduría General de la Nación, se manifestó lo siguiente:

“SANCIONES, FALLOS E INVESTIGACIONES CONTRA 30 FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

Santafé de Bogotá, Julio 6/98.- La Procuraduría, a través de su Delegada para la Contratación Estatal, sancionó, abrió pliego de cargos e investigaciones contra 30 funcionarios retirados y activos del servicio público.

Alcaldes, militares, ex directores y ex presidentes de empresas del Estado, además de ex gobernadores, son objeto de estas medidas.

LOS CASOS:

(...)

2.- *Providencias con Pliegos de Cargos*

(...)

b.- Pliego de Cargos contra Beatriz Cuéllar de Ríos, Superintendente de Sociedades para la época de los hechos, por haber infringido los principios de transparencia, responsabilidad y selección en diversos contratos y adjudicar uno de ellos a una Sociedad que no se sometió al trámite precontractual. Igualmente por actuar irregularmente al consignar en su cuenta personal los dineros que la Superintendencia de Sociedades canceló a un contratista por concepto de contrato de prestación de servicios”.

Para la Sala, de la lectura de los boletines de prensa no se evidencia vulneración alguna al derecho al buen nombre y a la honra de la doctora Beatriz Cuéllar de Ríos, puesto que tales comunicados se limitan a informar acerca de la expedición de unas providencias reales expedidas dentro de un proceso disciplinario. No se encuentra que los datos hubieren sido erróneos o inexactos o que hayan sido redactados en términos ofensivos o injuriosos de manera que pudieren haber generado el menoscabo los derechos de la doctora Cuéllar de Ríos.

De igual forma no se está condenando a la ex funcionaria, sino que, simplemente, se relató, sin matiz alguno, la existencia de unos hechos.

Cabe agregar que la parte demandante, tampoco probó que la información allí contenida hubiere sido falsa o imprecisa y mucho menos demostró que como consecuencia de esa información se hubiere causado una distorsión, ante el público en general, respecto de la imagen o reputación de la doctora Cuéllar de Ríos.

Se reitera que para tener por acreditada la vulneración de los derechos al buen nombre y a la honra, no basta la sola afirmación que en este sentido se haga en la demanda o la interpretación subjetiva que pueda tener el supuesto ofendido, sino que tal circunstancia debe establecerse a través de criterios objetivos y de medios probatorios respecto de los cuales se logre tener certeza de la ocurrencia del daño alegado.

A lo anterior cabe agregar que tampoco se aportó el proceso disciplinario al cual se hizo referencia en los citados boletines, expediente, a partir del cual, se hubieran podido obtener mayores elementos de juicio acerca de la exactitud o no, de la información suministrada³⁸.

³⁸ Al respecto conviene precisar que si bien la parte demandada aportó unas piezas procesales que darían cuenta de la imposición de una sanción a la doctora Cuéllar de Ríos, lo cierto es que los hechos por los cuales fue sancionada en ese proceso difieren ostensiblemente de aquellos que fueron objeto de los boletines de prensa, cuya expedición fue el origen de la responsabilidad cuya declaratoria se deprecia. En efecto mientras

Con todo, se reitera, los boletines de prensa se limitaron a informar acerca de la expedición y el contenido de una providencia dictada dentro de un proceso disciplinario que se estaba adelantando contra uno de los demandantes en el presente asunto y en ningún aparte se condenó de manera anticipada a la investigada por los citados hechos.

En relación con los recortes de prensa y el video contentivo de la emisión de un noticiero que fueron aportados al proceso, debe reiterarse que éstos sólo pueden ser tenidos en cuenta para probar el hecho de la demanda consistente en que los boletines de prensa expedidos por la Procuraduría fueron efectivamente fueron publicados en varios medios de prensa escrita, por lo cual sólo sirven para probar la existencia misma de la noticia y de la información que allí se reflejó.

En consecuencia, según el material probatorio obrante en el proceso, para la Sala no se encuentra acreditada la ocurrencia del daño alegado, circunstancia indispensable y necesaria para declarar la responsabilidad del ente demandado.

Ahora bien, sin entrar a determinar si en este caso existió, o no, la falla en el servicio alegada, análisis respecto del cual se releva la Sala al no encontrar probada la existencia del daño, conviene estudiar un argumento esgrimido en la demanda, el cual guardaría relación con la configuración, o no, del daño alegado.

Ciertamente, se expuso en el libelo que dado que la información contenida de los boletines estaba sujeta a reserva por tratarse de un proceso disciplinario, en los términos del artículo 33 de la Ley 190 de 1995³⁹, la sola difusión de esa información generaba, de manera inmediata, la vulneración a los derechos a la honra y al buen nombre.

Así las cosas, con el fin de lograr mayor claridad y despachar cada uno de los argumentos con fundamento en los cuales se expone la ocurrencia del daño cuya indemnización se solicita, debe determinarse, si la sola publicación de una información sujeta a reserva⁴⁰ supondría, *per se*, la configuración de la vulneración –daño- a los derechos al buen nombre y a la honra.

los boletines de prensa hacen referencia a la presunta celebración indebida de contratos relacionados con la compra de varias computadoras personales y la supuesta desviación y abuso de poder en la cual habría incurrido la ex funcionaria por permitir que se girara a su cuenta personal un cheque proveniente del representante legal de una firma con la cual se había celebrado un contrato, las piezas procesales aportadas por la Procuraduría General de la Nación en su escrito de contestación de la demanda, dan cuenta de una sanción que se le impuso a la doctora Cuéllar de Ríos, el manejo irregular de la caja menor, en específico, por autorizar el pago de unos almuerzos sin haber contado con los requisitos legales para ello.

³⁹ ARTÍCULO 33. <Inciso *CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE* Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 1996> Harán parte de la reserva las investigaciones preliminares, los pliegos y autos de cargos que formulen la Procuraduría General de la Nación y demás órganos de control dentro de los procesos disciplinarios y de responsabilidad fiscal, lo mismo que los respectivos descargos; los fallos serán públicos.
<Inciso *CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE*> Lo anterior se entenderá sin perjuicio de que el investigado tenga acceso a la investigación, desde los preliminares.

PARÁGRAFO 1o. La violación de la reserva será causal de mala conducta.

PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo *INEXEQUIBLE*>

PARÁGRAFO 3o. En el evento de que se conozca la información reservada, la entidad deberá verificar una investigación interna y explicarle a la opinión las posibles razones del hecho.

⁴⁰ Se reitera, el análisis que se propone abordar no consiste en determinar si hubo, o no, en el presente caso falla en el servicio, sino establecer que aún en el caso de que se hubiera configurado –difusión de una

Para la Sala, la respuesta al anterior interrogante debe resolverse de manera negativa, en el sentido en que aún cuando se hubiere acreditado en el presente caso que se faltó al deber de guardar la reserva en los términos de la ley vigente para la fecha de los hechos, esa sola circunstancia no produce de forma inmediata la configuración del daño al buen nombre y a la honra, en la medida que en este evento el demandante no queda, para nada, relevado de su carga de probar este elemento de la responsabilidad –daño-.

En relación con la finalidad del deber de guardar reserva respecto de algunas actuaciones que se realicen en los procesos penales y disciplinarios, la Corte Constitucional ha dicho que se dirige a garantizar dos propósitos: *i)* proteger la integridad de la investigación y su adecuado desarrollo y *ii)* garantizar la presunción de inocencia y el buen nombre del presunto implicado.

Al respecto la referida Corporación, en la sentencia C-038 de 1996, expuso lo siguiente:

“16. La Corte procederá a determinar si en materia de los procesos disciplinarios y fiscales, la forma legal de combinar la reserva - que cubre las investigaciones preliminares, los cargos y los descargos - y la publicidad - a partir de la expedición del fallo -, según una regla que consagra una secuencia que inicia la primera y culmina la segunda, vulnera la Constitución.

*La finalidad de la fórmula legal, en modo alguno, quebranta la Carta. El objetivo de asegurar la publicidad de la actuación estatal, sin que ello implique un riesgo alto para la eficacia e imparcialidad de las investigaciones en curso **y para el derecho a la presunción de inocencia de las personas involucradas**, no merece reproche constitucional. La publicidad, la eficacia, la imparcialidad y la presunción de inocencia, constituyen mandatos constitucionales que vinculan al legislador⁴¹.*

En el mismo sentido, en sentencia C-183 de 2003, ese Máximo Tribunal consideró:

*“De lo anterior surge que la reserva sumarial en el proceso penal militar se viola cuando se permite el acceso a dicha información a personas no autorizadas o cuando se hace pública la información que debe permanecer reservada. La finalidad de proteger la integridad de la investigación y su adecuado desarrollo, así como la necesidad de garantizar la presunción de inocencia y el **buen nombre** del presunto implicado, **pueden verse afectadas si se permite el acceso a la información reservada a personas no autorizadas por la ley**, aun cuando dicha información no sea posteriormente divulgada. Por ello, el mismo Código Penal Militar estableció la posibilidad de sancionar con multa o suspensión en el empleo a quienes revelen en todo o en parte la información sometida a la reserva del sumario.⁴²”*

De conformidad con lo anterior, se puede concluir que si bien el deber de reserva en las actuaciones disciplinarias se encuentra encaminado a proteger y garantizar

información sujeta a reserva- tal circunstancia, de ninguna manera genera la producción automática e inmediata del daño alegado.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C-038 de 1996. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴² Corte Constitucional. Sentencia C-182 de 2003. MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

la presunción de inocencia y el buen nombre de la persona investigada, lo cierto es que de modo alguno se está mencionando que la sola vulneración a ese deber de reserva genere de manera inmediata la vulneración o menoscabo al derecho al buen nombre, sino que simplemente se expresó, de forma hipotética, que la revelación de ese tipo de información podría afectar ese derecho.

Y no podría ser de otra forma, dado que, como ya se expuso, según las normas que regulan el sistema de responsabilidad, la configuración del daño no se presume, en la medida en que quien lo alega, según lo dispone el artículo 177 del C. de P. C., necesariamente debe probarlo.

De igual forma, como también se manifestó, para acreditar la vulneración a los derechos al buen nombre y a la honra, no basta probar la difusión de alguna información, dado que se requiere acreditar que dicha información fue errada o inexacta o que fue expuesta en términos ofensivos o injuriosos, al tiempo que se debe demostrarse que tal circunstancia distorsionó la imagen que tenía el supuesto ofendido ante la comunidad.

Por consiguiente y con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria en la cual pueda incurrir un funcionario que divulgue una información sujeta a reserva, quien pretenda demostrar el daño al buen nombre o a la honra, con ocasión de esa divulgación, deberá probar, además de la ocurrencia de esa irregularidad, la existencia de las condiciones correspondientes para acreditar el menoscabo o lesión a los citados derechos, situación que no ocurrió en el presente caso.

Finalmente cabe aclarar que si bien la Sección Tercera del Consejo de Estado ha condenado al pago de indemnización por la vulneración del derecho al buen nombre y a la honra, lo ha hecho en circunstancias en las cuales ese menoscabo se ha probado en el proceso.

En efecto, en sentencia del 9 de junio de 2010, expediente 19283⁴³, la Sección Tercera de esta Corporación encontró acreditada la vulneración de los derechos al buen nombre, a la honra y honor del demandante⁴⁴. Se trató de un caso en el cual el actor estuvo privado de la libertad durante el 11 y 28 de febrero de 1995 por los delitos de secuestro extorsivo y homicidio, pero con posterioridad la investigación penal que se estaba adelantando se declaró parcialmente cerrada y luego se precluyó con fundamento en que no había cometido los hechos delictivos.

En aquel proceso se encontró acreditado que el demandante había sido presentado por el periódico de la región como integrante de la banda de secuestradores, al tiempo que se publicó su fotografía al momento de su captura. De igual forma, en el expediente obraban varias declaraciones que dieron cuenta que con ocasión de la información divulgada, las relaciones laborales del actor finalizaron abruptamente.

A partir del anterior material probatorio la Sala concluyó lo siguiente:

“De lo anterior se concluye fácilmente que los derechos al buen nombre, honra y honor de Jaime Ernesto Enríquez Estrella, fueron seriamente

⁴³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 9 de junio de 2010. Expediente 19283. MP: Enrique Gil Botero.

⁴⁴ Se aclara que si bien se encontró acreditada la vulneración, no se indemnizó de manera independiente ese daño, comoquiera que no se había solicitado en la demanda. En consecuencia, se aumentó el monto del perjuicio moral que sí se había pedido en el libelo.

*quebrantados con la divulgación en el periódico regional de su supuesta participación en el secuestro y posterior asesinato de un reconocido comerciante de la región. Si bien es cierto que no es ilegal la divulgación de las investigaciones penales adelantadas por los órganos competentes en los medios de comunicación, salvo las excepciones de ley, **sí se debe destacar que cuando la noticia hace aparecer al investigado como responsable de los hechos cuando hasta ahora se está adelantando el proceso correspondiente, se distorsiona el concepto público que se tiene del individuo afectando gravemente su imagen, prestigio y reputación, en contravía del respeto inherente a la dignidad de la persona**⁴⁵”.*

Como se observa, los supuestos de hecho y el material probatorio del citado proceso difieren, en gran magnitud, de lo ocurrido en el presente asunto, dado que en la información divulgada que aquí se ha examinado se encuentra que en ningún momento se tildó de responsable a la doctora Cuéllar de Ríos, puesto que simplemente en los referidos boletines se limitó a exponer el estado en el cual se encontraba la investigación disciplinara y las razones por las cuales formuló pliego de cargos. De igual forma, en el presente proceso no obra prueba alguna de la distorsión del concepto público que se tenía de la persona afectada, como sí ocurrió en el asunto antes mencionado.

En consecuencia, dado que no se acreditó la ocurrencia del daño alegado, resulta imposible adelantar un análisis respecto de los restantes elementos para acreditar la responsabilidad, debido a que se está en presencia de una falta absoluta de daño antijurídico que pudiere ser imputable al Estado, lo cual releva al juzgador de cualquier otro tipo de consideraciones.

Por consiguiente, la Sala confirmará la sentencia impugnada con fundamento en las razones expuestas⁴⁶.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: Confírmase la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, el 18 de julio de 2002, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

⁴⁵ Sobre las implicaciones del concepto de la dignidad humana en la privación de la libertad, véase la sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 14 de abril de 2010, expediente 18.960 C.P. Enrique Gil Botero.

⁴⁶ En ese mismo sentido consultar, por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 13 de agosto de 2008, Exp. 165.16 y del 4 de junio del 2008, Exp. 16.643. MP. Enrique Gil Botero.

HERNAN ANDRADE RINCON

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

CARLOS A. ZAMBRANO BARRERA