

**LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA - Noción / LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA - ASOPROCCOL es una organización que propende por la defensa de los intereses de la población desplazada**

El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispuso que la legitimación o interés en el ejercicio de la acción de tutela radica en el titular de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados, quien puede actuar por sí mismo o a través de representante legal, apoderado judicial, agente oficioso, Defensor del Pueblo o Personero Municipal... Ahora bien, en el presente asunto, la Asociación para la Protección de la Propiedad y el Campo Colombiano - ASOPROCCOL interpuso la acción de tutela en nombre de la población víctima del conflicto armado despojada de sus tierras, por considerar que sus derechos fundamentales a la honra y al buen nombre se habían transgredido con la afirmación realizada por el Ministro de Agricultura referente a un porcentaje de reclamantes que eran falsas víctimas en medio de un debate de control político al programa de restitución de tierras, realizado en la Comisión Primera del Senado y difundido por varios medios de comunicación. En este orden de ideas, aunque se observa que la titularidad de los bienes ius fundamentales invocados recae sobre el mencionado grupo poblacional, se observa que ASOPROCCOL manifestó, en el escrito de tutela, actuar como garante de los intereses de sus asociados o quienes podrían llegar a serlo y, además, de acuerdo con el certificado de existencia y representación legal de la Cámara de Comercio de Bogotá, se observa que dentro de su objeto social está el de propender por la materialización de los derechos de las víctimas despojadas de tierras, en consecuencia, es claro el cumplimiento del requisito de legitimación por activa para interponer la presente acción de tutela, máxime si se tiene en cuenta que la Corte Constitucional ha permitido a este tipo de organizaciones actuar en defensa de los intereses de la población desplazada.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2591 DE 1991 - ARTICULO 10

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con la legitimación en la causa por activa en acción de tutela, ver sentencia T-176 de 2011. Por otro lado, en relación con la legitimación de las organizaciones que luchan por los derechos de las víctimas para actuar en el trámite de tutela para la defensa de los intereses de la población desplazada, buscar sentencia T-367 de 2010. Todas las providencias de la Corte Constitucional.

**DERECHOS AL BUEN NOMBRE Y A LA HONRA - Bienes jurídicos e intangibles de la humanidad de gran importancia / DERECHOS AL BUEN NOMBRE Y A LA HONRA - Normativa nacional e internacional / ACCION DE TUTELA - Mecanismo idóneo para la protección de los derechos al buen nombre y a la honra**

Previo a determinar la consagración constitucional y legal del derecho al buen nombre y a la honra, es necesario mencionar que estos son bienes jurídicos e intangibles de la humanidad y su defensa tienen gran importancia y es de primer orden en el ámbito internacional, en el cual se encuentran previstos en varios instrumentos sobre derecho humanos e igualmente la obligación que tienen los Estados de garantizar su gozo a todas las personas... Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 se introdujo un nuevo norte político y social para Colombia dentro del cual se determinó que es un Estado Social de Derecho, sujeto al respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y prevalencia del interés general, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Norma Superior. De tal manera, en el ámbito de la dignidad del ser humano se encuentran bienes ius fundamentales que hacen parte de aquel como el buen

nombre y la honra, los cuales se encuentran consagrados en los artículos 15 y 21 de la Carta Fundamental... Así, en lo referente a la protección del derecho al buen nombre y a la honra, la Corte Constitucional ha sostenido que pese a existir otros medios de defensa judicial para su garantía, estos no desplazan la acción de amparo, en la medida en que este mecanismo constitucional brinda una salvaguarda más amplia y comprensiva... Considera la Sala precedente efectuar un análisis de fondo del asunto sometido en consideración, teniendo en cuenta que este es el mecanismo más expedito para que la parte accionante supere la vulneración de sus derechos fundamentales, de encontrarse acreditada.

**FUENTE FORMAL:** DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS - ARTICULO 12 / PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS - ARTICULO 17 / CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS - ARTICULO 11 / CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS - ARTICULO 14 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 15 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 21

**NOTA DE RELATORIA:** En lo atinente al concepto y alcance de los derechos al buen nombre y a la honra, ver sentencias: T-219 de 2012 y T-486 de 2002 de la Corte Constitucional.

**DERECHOS AL BUEN NOMBRE Y A LA HONRA - No son derechos colectivos / DERECHOS AL BUEN NOMBRE Y A LA HONRA - Ausencia de vulneración: expresión utilizada por el Ministro de Agricultura no hace alusión a un grupo identificado e individualizado de personas**

Se observa que en el caso Sub examine el motivo de inconformidad está encaminado a cuestionar que el Ministro de Agricultura hubiera afirmado que el 30 por ciento de los reclamantes han resultado falsas víctimas en un debate de control político al programa de restitución de tierras realizado en la Comisión Primera del Senado, lo cual considera lesivo del derecho al buen nombre y la honra de las víctimas despojadas de sus tierras, en la medida en que, a su juicio, se está presumiendo su mala fe en las solicitudes que realizan dentro del referido programa, además de estigmatizarlos... Una vez estudiada la afirmación que dio origen a este reclamo constitucional en contexto, para esta Sala es claro que aquella simplemente fue pronunciada por el referido funcionario del Estado en el ejercicio de sus funciones y con el único fin de referirse a una cifra de posibles reclamantes que están aplicando al programa de restitución de tierras de manera fraudulenta sin individualizar o determinar a alguien en específico por lo que no se puede predicar la afectación del núcleo esencial del derecho al buen nombre y la honra de persona alguna. En sustento de la conclusión a la que arriba esta Sala de Decisión debe recordarse que los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre son derechos fundamentales predicables de cada individuo como tal y se le atribuyen en su calidad personal, de manera que la Asociación accionante no puede pretender colectivizar tales bienes ius fundamentales, pues estos son elementos propios de la dignidad humana y deben ser reconocidos por el Estado y la sociedad... Así entonces, no es de recibo que la parte accionante pretenda argumentar que si por si cifras estadísticas hay 75.000 personas reclamantes ante la Unidad de Tierras, cuando el Ministro se refiere al 30% de falsas víctimas, estén refiriéndose a 22.500 individuos de ese grupo poblacional, pues, se reitera, de un lado, tal raciocinio no es acertado, en la medida en que con la aseveración del Ministro de Agricultura no es posible determinar individuo alguno para predicar la vulneración de los derechos fundamentales invocados; y, de otro lado, el término utilizado está dirigido a aquellas personas que han intentado beneficiarse del referido programa de manera fraudulenta.

**DERECHO DE PETICION - Mecanismo idóneo para obtener información y cifras estadísticas solicitadas**

De otro lado, esta Sala no puede desconocer que en el asunto bajo estudio se presenta una incongruencia entre los derechos fundamentales invocados como transgredidos y las pretensiones expuestas en el escrito de tutela, pues no resulta lógico que, si la parte tutelante argumenta la afectación de los derechos al buen nombre y a la honra, solicite una serie de informaciones y cifras estadísticas relacionadas con el proceso administrativo de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, en lugar de requerir una rectificación de la afirmación que se consideró lesiva en principio... Ahora, no puede omitirse que si el fin último del reclamo constitucional esbozado por la Asociación para la Protección de la Propiedad y el Campo Colombiano - ASOPROCCOL era obtener información y cifras estadísticas relacionadas con el proceso administrativo de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, tal como lo expresó en la pretensiones, debió haber hecho uso del mecanismo idóneo para tal propósito como lo es el derecho de petición dirigido ante la Autoridad competente, el cual aún está en la posibilidad de utilizar. Así las cosas, de acuerdo al análisis realizado, no se observa que la Autoridad accionada afectara los derechos fundamentales invocados, por lo que se confirmará la Sentencia de 19 de mayo de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Cuarta - Subsección B.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION B**

**Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VELEZ**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil quince (2015)

**Radicación número: 25000-23-37-000-2015-00740-01(AC)**

**Actor: ASOCIACION PARA LA PROTECCION DE LA PROPIEDAD Y EL CAMPO COLOMBIANO - ASOPROCCOL**

**Demandado: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

Ha venido el proceso de la referencia con el informe de la Secretaría General de la Corporación de 9 de junio de 2015, para decidir la impugnación presentada por la Asociación para la Protección de la Propiedad y el Desarrollo del Campo Colombiano – ASOPROCCOL contra la Sentencia de 19 de mayo de 2015 emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta – Subsección B,

que negó el amparo deprecado dentro de la tutela interpuesta contra la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

## I. EL ESCRITO DE TUTELA

**LA ASOCIACIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD Y EL DESARROLLO DEL CAMPO COLOMBIANO - ASOPROCCOL**, actuando a través de su representante legal, interpuso acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política contra la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por la vulneración de sus derechos fundamentales a la honra y el buen nombre; así, como por el desconocimiento del principio de buena fe.

En ejercicio de la acción de amparo constitucional solicitó ordenar al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural que:

*“(…) 1. Se coteje cuantos de aquellos 75.000 “reclamantes”, personas que presentaron solicitudes de restitución de tierras, cifra indicada por el Director de la Unidad de Restitución de Tierras Ricardo Sabogal en entrevista a El Espectador el día 25 de abril de 2015, se encuentran registradas a esta misma fecha, ante la Unidad de Víctimas (Registro único de Víctimas)*

*2. Se coteje cifra de las personas que presentaron solicitudes de restitución de tierras, que actualmente están realizando el respectivo proceso de inclusión al Registro.*

*3. Informe de quienes presentaron solicitudes de restitución de tierras y no fueron incluidos en el Registro único de Víctimas, aclarando por qué razón no fueron incluidos en el Registro, cada uno de ellos.*

*4. Individualice los casos de “Falsas Víctimas” que el (sic) indica, para que esta aseveración general expresada en un porcentaje, no afecte la población de víctimas reconocidas en Colombia que a la fecha de hoy la Unidad de Víctimas reporta son 7.337.667 víctimas registradas ante ella y no afecte sus familiares, los testigos o las personas que han intervenido para ayudar a la víctima en su solicitud de restitución de tierras; pues esta declaración tiene un claro efecto negativo hacia (sic) las víctimas solicitantes de Restitución de Tierras en el marco de la Ley 1448 de 2011 o a quienes piensen en solicitar este derecho, por lo tanto este daño debe ser resarcido aclarando a verdadera calidad del 30% o 22.500 solicitantes.*

*5. Que si llegado el caso, existieren tal cantidad de “falsas” víctimas, se aplique en contra de ellas el procedimiento expresado en el ARTÍCULO 120 de la Ley 1448 de 2011, sobre el Régimen Penal. Que indica cómo (sic) se deberá proceder ante las “falsas” víctimas.*

6. Si el Ministro no pudiera individualizar estos casos proceda a la investigación correspondientes por parte del Ministerio Público para indagar la inexactitud de la información expresada por el ministro y las implicaciones legales por la calidad del cargo que ostenta, para que en el momento adecuado, el Ministro como funcionario público ofrezca una disculpa pública a las personas agraviadas con estos hechos (art179 (sic) ley 1448 de 2011)

7- Solicitamos que se investigue si el Ministro de Agricultura Aurelio Irragorri (sic) Valencia incurrió en falta disciplinaria o incurrirá en ella por los hechos denunciados en esta tutela, Y (sic) si con los hechos denunciados, la investigación determina que ha cometido falta, que el funcionario en cuestión, responda ante los Tribunales y Juzgados competentes por dichas infracciones.

8. Solicitamos que el Ministerio de Agricultura, la Unidad de Restitución de Tierra (sic) en cabeza de los funcionarios públicos que las dirigen, expresen en los medios de comunicación y a manera de comunicado las cifras exactas de:

a. El número de SOLICITUDES DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS registradas en la Unidad de Restitución de Tierras.

b. El número de SOLICITUDES DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS que corresponde a Falsas Víctimas.

c. El número de SOLICITUDES DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS que están en trámite administrativo.

d. El número de SOLICITUDES DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS que están en trámite judicial.

e. El número de SENTENCIAS emanadas en el marco de las SOLICITUDES DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS (...)"

Para una mejor comprensión del asunto, la Sala se permite resumir de la siguiente forma los supuestos fácticos y jurídicos planteados por la parte demandante (fls. 1 a 5):

1. Manifestó que el 22 de abril de 2015 en la Comisión Primera del Senado se realizó un debate de control político al programa de restitución de tierras y en tal oportunidad el Ministro de Agricultura afirmó que: “El 30 % de los reclamantes han resultado falsas víctimas” y aquella fue comunicada por diversos medios de comunicación.

2. Argumentó que con la referida afirmación del representante de la Cartera Ministerial de Agricultura se infiere que de 75.000 reclamantes que presentaron solicitudes en la Unidad de Restitución de Tierras, el 30 %, es decir 22500, no

actuaron de buena fe por lo que se les está vulnerando su derecho a la honra y el buen nombre, pues “(...) *no las está tratando con la consideración que la Ley 1448 de 2011 solicita, puesto que el Ministro en su aseveración no utilizó un lenguaje y una actitud adecuada que impidiera la revictimización de las víctimas, tal como lo expresa el artículo 37 de la Ley 1448 de 2011, al tratar a este 30 % como “falsas víctimas”, sin ningún tipo de prueba o proceso que determine a estos reclamantes su calidad de falsa víctima (...)*”.

3. Señaló que por el contrario, hay cifras diferentes a las expresadas por el Ministro de Agricultura, ya que, según declaraciones hechas por otros funcionarios, hay más de 120 denuncias sobre el tema que se encuentran en investigación en la Fiscalía General de la Nación, lo cual indica que el accionado puede estar infringiendo el régimen disciplinario de los funcionarios públicos frente a las víctimas, fijado en los artículos 178 y 179 de la Ley 1448 de 2011<sup>1</sup>.

## II. INFORME RENDIDO EN EL PROCESO

### **1. Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.**

Rindió informe sobre los hechos expuestos en el escrito de tutela inicial, solicitando declarar improcedente la acción de tutela y vincular a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con los siguientes argumentos<sup>2</sup>:

De conformidad con lo sostenido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-974 de 2014 respecto a la subsidiariedad en la acción de tutela, manifestó que en el caso bajo estudio no se cumplió con este supuesto, ya que el mecanismo idóneo para obtener la información relacionada con los cotejos de cifras e información de reclamantes de restitución de tierras es el derecho de petición ante la entidad competente, es decir, la Unidad de Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

---

<sup>1</sup> Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Fls. 18 a 21.

Afirmó que los derechos a la honra y al buen nombre han sido tratados de manera reiterada por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional en la que ha señalado que la información difundida o las declaraciones realizadas deben generar una alteración injustificada de la percepción del accionante, en consecuencia, destacó que la declaración realizada por el Ministro de Agricultura referente a las falsas víctimas no vulneró los derechos fundamentales de la parte accionante, en la medida en que se trata de una declaración general en la cual no se puede identificar una persona u organización en particular.

Aclaró que la afirmación cuestionada alude una situación general y no subjetiva, sustentada en cifras y estadísticas que puede variar con el tiempo.

## **2. Unidad de Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.**

Solicitó declarar improcedentes las pretensiones expuestas por la parte actora y desvincularla del trámite constitucional, con las razones que se resumen a continuación (fls. 36 a 40):

Después de referirse a los hechos expuestos en el líbello introductorio, afirmó que si el motivo de inconformidad de la parte actora es una información contraria a la realidad, previó a acudir al juez de tutela, debió solicitar una rectificación de la información que considera vulneratoria de los derechos fundamentales de las personas víctimas del conflicto armado, lo cual concluye no se ha realizado.

Señaló que lo pretendido por el tutelante es obtener las cifras estadísticas relacionadas con el proceso administrativo de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, solicitud que desborda el objeto de la acción de tutela, máxime si se tiene en cuenta que la información que requiere el tutelante pudo haber sido solicitada mediante el derecho de petición, cosa que no hizo.

Comentó que de los supuestos fácticos y jurídicos expuestos en el escrito de tutela no se evidencia la manera en que fue vulnerado el principio constitucional de la buena fe y, tampoco, se advierte que la Unidad de Restitución de Tierras se sustrajera del cumplimiento de sus deberes Legales y Constitucionales o cuestionara las gestiones realizadas por las víctimas.

### **III. LA SENTENCIA IMPUGNADA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta – Subsección B, mediante la Sentencia de 19 de mayo de 2015, negó el amparo de los derechos fundamentales a la honra, el buen nombre y a la buena fe dentro de la acción de tutela interpuesta por la Asociación para la Protección de la Propiedad y el Campo Colombiano – ASOPROCOL contra la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con fundamento en los siguientes argumentos (fls. 42 a 54):

Una vez realizó una síntesis de la normatividad y la jurisprudencia que desarrollan el contenido y alcance del derecho al buen nombre y la honra<sup>3</sup>, precisó que en el presente asunto se argumentaba la vulneración de los referidos bienes *ius fundamentales*, debido a las afirmaciones del Ministerio de Agricultura en las que *“revictimiza a las víctimas”*.

Argumentó que cuando el Ministro de Agricultura afirmó: *“Yo no sé si el país tenga claro, datos de la misma Oficina de Restitución de Tierras, el 30% de los reclamantes han resultado falsas víctimas”*, se trató de una aseveración de carácter general, realizada en el ejercicio de sus funciones, ya que aquella no hace alusión a alguna persona, asociación u ONG que incurriera en esa práctica, sino que hace referencia de manera indeterminada a la cifra de reclamantes falsos que se ha detectado. Así, concluyó:

*“(…) En ese entendido y, volviendo a la jurisprudencia constitucional se evidencia que no se presentan los presupuestos para que se configure la violación de los derechos fundamentales reclamados por el accionante, con ocasión de las afirmaciones hechas por el citado Ministro el pasado 21 de abril, en primera instancia, porque se trata de derechos de carácter personal y determinado, que suponen el menoscabo en la reputación de quien lo alega. Así, porque tampoco, demostró el tutelante el perjuicio o daño moral ocasionado con las mismas, ni a quien o quienes en particular, debidamente identificados e individualizados, sin respaldo probatorio le haya imputado a los miembros de la ONG el haberse presentado como víctima sin tener la condición de tal (...).”*

#### IV. LA IMPUGNACIÓN

---

<sup>3</sup> Al respecto, citó las artículo 15 y 21 de la Constitución Política y las Sentencias T-411 de 1995, T-259 de 1994, T-471 de 1994, SU-082 de 1995, SU-089 de 1995, T-037 de 1995, T-360 de 1995, T-552 de 1995, T-455 de 1998, T-744 de 2002, T-814 de 2002 y T-921 de 2002 de la Corte Constitucional.



La parte accionante impugnó la Sentencia de 19 de mayo de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta – Subsección B, con las razones que a continuación se sintetizan (fl. 55 a 61):

Sustentó su inconformidad en el hecho, de que a su juicio, la sentencia de tutela de primera instancia es incongruente, en la medida en que incurrió en un error de hecho y de derecho en el examen y consideración de las pretensiones expuestas.

Argumentó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se abstuvo de restablecer los derechos invocados por la parte actora conforme los dispone la Ley, en atención a que el fallo impugnado se fundamentó en consideraciones inexactas y erróneas.

Manifestó que de conformidad con las normas internacionales, la Constitución Política y la Ley, el Gobierno Nacional tiene la obligación de brindar una especial protección a las víctimas a fin de evitar su revictimización, por lo que no resulta del todo coherente que sus derechos fundamentales a la honra y al buen nombre no hayan sido objeto de amparo, teniendo en cuenta que la aseveración del Ministro de Agricultura carece de fundamento y falta a la verdad, lo cual implica un irrespeto por la dignidad de las víctimas.

Indicó que la respuesta brindada por la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras a los Despojados dentro del trámite de tutela es ambigua y confusa, teniendo en cuenta que ante tal Entidad se encuentra determinada claramente la población reclamante y afectada con el supuesto que da origen a este reclamo constitucional, de manera que no puede incurrir en la ligereza de afirmar que cualquier persona puede decir lo quiera siempre y cuando no diga un nombre específico.

Finalmente, adujo que no es posible que concluya que no se demostró el perjuicio moral ocasionado, ni a quienes les fue causado, pues, de acuerdo a la normatividad que establece los requisitos que debe cumplir la población víctima reclamante de tierras, los solicitantes debieron superar un análisis para adquirir el status de víctimas de despojo o abandono forzado de bienes.

En consecuencia, aclaró que no puede usarse el término falsas víctimas para referirse a aquellos que no cumplen con los requisitos fijados en la Ley, lo cual estigmatiza a las víctimas del despojo, sino como falsos reclamantes.

## VI. CONSIDERACIONES

### **1. Competencia:**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, en cuanto estipula que “*Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente*”, esta Sala es competente para conocer la impugnación interpuesta contra el fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta – Subsección B, el día 19 de mayo de 2015.

### **2. Cuestión previa - Legitimación en la causa por activa.**

- El artículo 10º del Decreto 2591 de 1991<sup>4</sup> dispuso que la legitimación o interés en el ejercicio de la acción de tutela radica en el titular de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados, quien puede actuar por sí mismo o a través de representante legal, apoderado judicial, agente oficioso, Defensor del Pueblo o Personero Municipal.

La Corte Constitucional al respecto ha previsto que:

*“(...) Aun cuando una de las características que identifica la acción de tutela es su informalidad, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el ejercicio de la misma está supeditado al cumplimiento de unos requisitos mínimos de procedibilidad, que surgen de su propia naturaleza jurídica y de los elementos especiales que la identifican. Dentro de tales requisitos, se cuentan: (i) el de la legitimación en la causa por activa, o titularidad para promover la acción, con el cual se busca garantizar que la persona que acude a la acción de tutela, tenga un interés directo y particular respecto de la solicitud de amparo que eleva ante el juez constitucional, de manera que pueda establecerse sin*

---

<sup>4</sup> Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política

*dificultad, que lo reclamado es la protección de un derecho fundamental del propio demandante y no de otro (...)*<sup>5</sup>.

- Ahora bien, en el presente asunto, la Asociación para la Protección de la Propiedad y el Campo Colombiano - ASOPROCCOL interpuso la acción de tutela en nombre de la población víctima del conflicto armado despojada de sus tierras, por considerar que sus derechos fundamentales a la honra y al buen nombre se habían transgredido con la afirmación realizada por el Ministro de Agricultura referente a un porcentaje de reclamantes que eran “falsas víctimas” en medio de un debate de control político al programa de restitución de tierras, realizado en la Comisión Primera del Senado y difundido por varios medios de comunicación.

En este orden de ideas, aunque se observa que la titularidad de los bienes *ius fundamentales* invocados recae sobre el mencionado grupo poblacional, se observa que ASOPROCCOL manifestó, en el escrito de tutela, actuar como garante de los intereses de sus asociados o quienes podrían llegar a serlo y, además, de acuerdo con el certificado de existencia y representación legal de la Cámara de Comercio de Bogotá, se observa que dentro de su objeto social está el de propender por la materialización de los derechos de las víctimas despojadas de tierras, en consecuencia, es claro el cumplimiento del requisito de legitimación por activa para interponer la presente acción de tutela, máxime si se tiene en cuenta que la Corte Constitucional ha permitido a este tipo de organizaciones actuar en defensa de los intereses de la población desplazada. Al respecto, en Sentencia T-367 de 2010, sostuvo:

*“(...) La jurisprudencia constitucional ha admitido, como regla general, la posibilidad de agenciar oficiosamente los derechos de terceros que no están en condiciones de promover su propia defensa cuando la persona cuyos derechos han sido vulnerados o amenazados es (i) un menor de edad; (ii) un enfermo grave; (iii) un indigente; o (iv) una persona con incapacidad física o mental, que no puede ejercer su propia defensa.*

*No obstante, también, ha permitido esta posibilidad cuando se trata de población desplazada por la violencia, porque en la mayoría de los casos se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución como menores de edad, mujeres cabeza de familia, personas de la tercera edad y minorías étnicas, para las cuales, dada su extrema vulnerabilidad, la exigencia de presentar directamente o a través de abogado las acciones de tutela para la protección de sus derechos, resulta excesivamente onerosa.*

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-176 de 2011.

*Dentro de este contexto, se ha reconocido a las asociaciones creadas con el propósito de apoyar a la población desplazada en la defensa de sus derechos, la posibilidad de actuar como agentes oficiosos de los desplazados, pero bajo ciertas condiciones que garanticen el acceso a la justicia e impidan abusos que desnaturalicen la acción de tutela. De manera que dichas organizaciones estarán legitimadas para presentar acciones de tutela a favor de sus miembros siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: i) se haga a través de su representante legal, acreditando debidamente su existencia y representación dentro del proceso de tutela; ii) se individualice, mediante una lista o un escrito, el nombre de los miembros de la asociación a favor de quienes se promueve la acción de tutela; y iii) no se deduzca de los elementos probatorios que obran en el proceso que el agenciado no quiere que la acción se interponga en su nombre. Cumplidos estos requisitos, las asociaciones podrán interponer la acción en nombre de sus representados siempre que constaten la amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales (...)*".

### **3. Problema Jurídico.**

Consiste en determinar si la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en cabeza del Ministro, vulneró los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre las víctimas despojadas de tierras, al haber afirmado que un porcentaje de reclamantes eran “falsas víctimas”, en medio de un debate de control político al programa de restitución de tierras realizado en la Comisión Primera del Senado y difundido por varios medios de comunicación.

Previamente, la Sala debe realizar algunas precisiones respecto a la procedencia de la acción y los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre.

### **4. De la procedencia de la acción de tutela.-**

De acuerdo a lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo judicial para la defensa de los derechos fundamentales, de carácter subsidiario. La subsidiariedad significa que la acción procede únicamente en alguna de las siguientes hipótesis: (i) cuando no existen mecanismos judiciales de defensa para proteger un derecho constitucional; (ii) cuando existen esos medios de defensa pero, en el marco del caso concreto, no resultan *idóneos* o *eficaces* para conjurar la amenaza o violación del derecho; o, (iii) cuando la acción se interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio *iusfundamental* irremediable.

La Corte Constitucional en Sentencia T-187 de 2010, M.P. doctor Jorge Iván Palacio Palacio, manifestó que la acción de tutela es subsidiaria y, por tanto, no sustituye los mecanismos procesales ofrecidos por el ordenamiento jurídico para defender los intereses de los particulares. Al respecto, precisó que:

*“(...) La acción de amparo es un mecanismo preferente y sumario que busca dar protección privilegiada a los derechos fundamentales de las personas cuando los mismos se vean amenazados por una autoridad pública con su acción u omisión y excepcionalmente cuando se vean conculcados por un particular.  
De igual manera la acción de tutela, por su naturaleza, opera de manera subsidiaria y residual, lo que implica que para su procedencia el accionante debe i) carecer de un mecanismo de defensa judicial o carezca de eficacia o ii) estar ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable y el amparo se promueva como mecanismo transitorio.  
(...)” (Subrayas fuera del texto).*

El perjuicio irremediable, a su turno, ha sido entendido como aquel que presenta las características de: **inminente**, esto es, que amenaza o está por suceder; **urgente**, en relación con las medidas a adoptar para evitar la consumación del mismo aplicando para el efecto un criterio de proporcionalidad; **grave**, relacionado con el bien jurídico protegido por el ordenamiento y que es objetivamente [determinado o determinable] relevante para el afectado; e, **impostergable**, lo que determina que la tutela sea adecuada para el restablecimiento del orden social justo en su integridad<sup>6</sup>. Además, el aludido perjuicio debe ser valorado en concreto por el Juez atendiendo a las circunstancias en que se encuentre el accionante, a quien, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de esta Sala, le compete la carga de probarlo.

La existencia real de un mecanismo de defensa debe ser analizado atendiendo a las particularidades del caso que se plantee, pues su sola procedencia legal no lo hace eficaz e idóneo en todos los asuntos. Este aspecto, entonces, debe ser valorado por el Juez Constitucional quién, en últimas, determina los efectos del fallo de tutela.

---

<sup>6</sup> Al respecto, ver las Sentencias T- 300 de 2010, T-1316 de 2001; T.225 de 1993, entre otras. La primera se refirió al concepto es estudio en los siguientes términos: “que (i) se esté ante un perjuicio inminente o próximo o suceder, lo que exige un grado suficiente de certeza respecto de los hechos y la causa del daño; (ii) el perjuicio debe ser grave, esto es, que conlleve la afectación de un bien susceptible de determinación jurídica, altamente significativo para la persona; (iii) se requieran de medidas urgentes para superar el daño, las cuales deben ser adecuadas frente a la inminencia del perjuicio y, a su vez, deben considerar las circunstancias particulares del caso; y (iv) las medidas de protección deben ser impostergables, lo que significa que deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable.”.

- Dado que en el presente asunto lo que se pretende es el amparo de los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre de unas personas que se consideran lesionadas con afirmaciones realizadas por el Ministro de Agricultura, presuntamente, respecto a su condición de víctimas despojadas de sus tierras, considera la Sala procedente efectuar un análisis de fondo del asunto sometido en consideración, teniendo en cuenta que este es el mecanismo más expedito para que la parte accionante supere la vulneración de sus derechos fundamentales, de encontrarse acreditada.

#### **5. Del derecho al buen nombre y a la honra.**

Previo a determinar la consagración constitucional y legal del derecho al buen nombre y a la honra, es necesario mencionar que estos son bienes jurídicos e intangibles de la humanidad y su defensa tienen gran importancia y es de primer orden en el ámbito internacional, en el cual se encuentran previstos en varios instrumentos sobre derecho humanos e igualmente la obligación que tienen los Estados de garantizar su gozo a todas las personas.

En este orden ideas, cabe anotar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en París – Francia, en su artículo 12, contempla: “(...) *Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia su domicilio y su correspondencia, ni de ataques a su honra y reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias y ataques (...)*”.

Así mismo, el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, emitido por la mencionada Organización Internacional el 16 de diciembre de 1966, dispuso:

*“(...) 1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias e ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y reputación.*

*2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques. (...)*”.

De otro lado, en el continente americano se estableció la consagración positiva de los mencionados bienes *ius fundamentales* en los artículos 11 y 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita el 22 de noviembre de

1969 en San José – Costa Rica dentro de la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, de la siguiente manera:

*“(...) 1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.  
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.  
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques. (...)”*

*“(...)1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.  
2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido.  
3. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial. (...)”*

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 se introdujo un nuevo norte político y social para Colombia dentro del cual se determinó que es un Estado Social de Derecho, sujeto al respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y prevalencia del interés general, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Norma Superior.

De tal manera, en el ámbito de la dignidad del ser humano se encuentran bienes *ius fundamentales* que hacen parte de aquel como el buen nombre y la honra, los cuales se encuentran consagrados en los artículos 15 y 21 de la Carta Fundamental, de la siguiente manera:

*“(...) ARTICULO 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.  
(...)  
ARTICULO 21. Se garantiza el derecho a la honra. La ley señalará la forma de su protección. (...)”*

En atención a lo anterior, la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha definido el concepto y alcance del derecho al buen nombre y a la honra, señalando

que<sup>7</sup>:

*“(...) Ahora bien, en cuanto al contenido del derecho a la honra y al buen nombre, en la sentencia T-219 de 2009 la Corte indicó, sintetizando la jurisprudencia de esta Corporación que “El derecho al buen nombre (...) **hace referencia a la buena opinión o fama adquirida por un individuo en razón de la virtud y el mérito, como consecuencia necesaria de las acciones protagonizadas por él**. Se trata entonces de un derecho que gira alrededor de la conducta que observe la persona en su desempeño dentro de la sociedad, al punto de no ser posible el reclamo de su afectación, cuando el comportamiento de la persona misma es el que impide a los asociados considerar la digna o acreedora de un buen concepto o estimación”. Por su parte, con respecto al derecho fundamental a la honra, la Corte apuntó que“(...) **alude a la reputación de la persona** en un sentido de valoración intrínseca por cuanto 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-”. (...)”.*

Así, en lo referente a la protección del derecho al buen nombre y a la honra, la Corte Constitucional ha sostenido que pese a existir otros medios de defensa judicial para su garantía, estos no desplazan la acción de amparo, en la medida en que este mecanismo constitucional brinda una salvaguarda más amplia y comprensiva, de tal forma en la Sentencia T-489 de 2002 indico que:

*“(...) Dado su carácter de derechos fundamentales, tal como se acaba de expresar, el buen nombre y la honra cuentan con un mecanismo de protección de rango constitucional, como la acción de tutela. Tal protección, ha señalado la Corte, es la más amplia y comprensiva, y pese a su carácter subsidiario, no se ve desplazada por otros medios de defensa judicial, particularmente el penal, cuando no obstante que una determinada conducta no constituya delito si implique una lesión de los bienes jurídicos protegidos. Así, en Sentencia T-263 de 1998, la Corte expresó que “[l]a vía penal sólo protege determinadas vulneraciones a los anotados derechos fundamentales, al paso que la protección que la Constitución Política depara a los mismos es total. Por esta razón, existen violaciones a la honra y al buen nombre de las personas que, sin llegar a constituir formas de injuria o de calumnia, sí afectan estos derechos y, por ende, autorizan su protección por vía de la acción de tutela, cuando ello es necesario para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.”*

*También tienen origen constitucional la rectificación y la réplica como medios de defensa a través de los cuales una persona puede tratar de reparar o atenuar el daño que para su honra o a su buen nombre se*

---

<sup>7</sup> Sentencia T-219 DE 2012 de la Corte Constitucional.



*infiera de la difusión de informaciones inexactas o de manifestaciones injuriosas o calumniosas.*

*Por otra parte, dada la significación de los bienes jurídicos de los que se ha venido tratando, de manera tradicional el ordenamiento jurídico colombiano, ha considerado que su protección amerita la actuación del ius puniendi del Estado, mediante la tipificación de las conductas que resultan contrarias a los mismos y la imposición de las correspondientes sanciones penales.*

*En la medida en que el agravio a los mencionados derechos puede manifestarse en un daño susceptible de estimación pecuniaria, también se provee a su protección a través de los mecanismos mediante los cuales es posible derivar la responsabilidad civil del agresor. (...)*

## **6. Del caso concreto.**

Una vez precisado el concepto y el alcance de los bienes fundamentales invocados, se observa que en el caso *Sub examine* el motivo de inconformidad está encaminado a cuestionar que el Ministro de Agricultura hubiera afirmado que: “El 30 % de los reclamantes han resultado falsas víctimas” en un debate de control político al programa de restitución de tierras realizado en la Comisión Primera del Senado, lo cual considera lesivo del derecho al buen nombre y la honra de las víctimas despojadas de sus tierras, en la medida en que, a su juicio, se está presumiendo su mala fe en las solicitudes que realizan dentro del referido programa, además de estigmatizarlos.

Así, como respaldo de tal suceso se aportó la copia magnética del informe presentado por el Ministro de Agricultura el 21 de abril de 2015 ante la Comisión Primera del Senado de la República (fl. 24 del exp. 1 CD) y copias de artículos publicados por varios medios de comunicación en los que difundían la cuestionada afirmación del representante de la cartera ministerial de Agricultura (fls. 6 y 7), así como entrevistas realizadas al Superintendente de Notariado y Registro (fls. 62 a 65) y al Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (fls. 66 a 72).

En este orden de ideas, una vez estudiada la afirmación que dio origen a este reclamo constitucional en contexto, para esta Sala es claro que aquella simplemente fue pronunciada por el referido funcionario del Estado en el ejercicio de sus funciones y con el único fin de referirse a una cifra de posibles reclamantes que están aplicando al programa de restitución de tierras de manera fraudulenta sin individualizar o determinar a alguien en específico por lo que no se puede

predicar la afectación del núcleo esencial del derecho al buen nombre y la honra de persona alguna.

En sustento de la conclusión a la que arriba esta Sala de Decisión debe recordarse que los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre son derechos fundamentales predicables de cada individuo como tal y se le atribuyen en su calidad personal, de manera que la Asociación accionante no puede pretender colectivizar tales bienes *ius fundamentales*, pues estos son elementos propios de la dignidad humana y deben ser reconocidos por el Estado y la sociedad.

Ahora, es claro que cuando el Ministro de Agricultura uso el término "*falsas víctimas*" no está revictimizando o estigmatizando a este grupo poblacional y muchos menos desconociendo la protección reforzada de la que gozan, ya que tal expresión debe analizarse en contexto con el informe o la idea que pretendía expresar, de lo cual se deriva que aquella fue utilizada para referirse a algunas personas que sin ostentar tal condición y los requisitos exigidos legalmente pretenden acceder a los beneficios brindados por el programa de restitución de tierras a aquellas personas que realmente los necesitan y tienen derecho a ellos.

Así entonces, no es de recibo que la parte accionante pretenda argumentar que si por si cifras estadísticas hay 75.000 personas reclamantes ante la Unidad de Tierras, cuando el Ministro se refiere al 30% de "*falsas víctimas*", estén refiriéndose a 22.500 individuos de ese grupo poblacional, pues, se reitera, de un lado, tal raciocinio no es acertado, en la medida en que con la aseveración del Ministro de Agricultura no es posible determinar individuo alguno para predicar la vulneración de los derechos fundamentales invocados; y, de otro lado, el término utilizado está dirigido a aquellas personas que han intentado beneficiarse del referido programa de manera fraudulenta.

De otro lado, esta Sala no puede desconocer que en el asunto bajo estudio se presenta una incongruencia entre los derechos fundamentales invocados como transgredidos y las pretensiones expuestas en el escrito de tutela, pues no resulta lógico que, si la parte tutelante argumenta la afectación de los derechos al buen nombre y a la honra, solicite una serie de informaciones y cifras estadísticas relacionadas con el proceso administrativo de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, en lugar de requerir una rectificación de la afirmación que se consideró lesiva en principio.

No obstante, debe advertirse, lo anterior no quiere indicar que se haya incurrido en alguna irregularidad o vicio en el trámite del presente asunto constitucional, pues debe recordarse que este es un mecanismo sumario e informal para buscar la inmediata protección de los derechos fundamentales que se consideren vulnerados o amenazados, de manera que prevalece el derecho sustancial sobre las formas.

Ahora, no puede omitirse que si el fin último del reclamo constitucional esbozado por la Asociación para la Protección de la Propiedad y el Campo Colombiano – ASOPROCCOL era obtener información y cifras estadísticas relacionadas con el proceso administrativo de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, tal como lo expresó en la pretensiones, debió haber hecho uso del mecanismo idóneo para tal propósito como lo es el derecho de petición dirigido ante la Autoridad competente, el cual aún está en la posibilidad de utilizar.

Así las cosas, de acuerdo al análisis realizado, no se observa que la Autoridad accionada afectara los derechos fundamentales invocados, por lo que se confirmará la Sentencia de 19 de mayo de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta – Subsección B.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **VI. FALLA**

**I. CONFIRMAR** la Sentencia de 19 de mayo de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta – Subsección B que negó el amparo de los derechos fundamentales a la honra, el buen nombre y a la buena fe dentro de la acción de tutela interpuesta por la Asociación para la Protección de la Propiedad y el Campo Colombiano – ASOPROCOL contra la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**II. LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, para los fines ahí contemplados.

III. En acatamiento a las disposiciones del artículo 32 *ibídem*, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

La presente providencia fue discutida en la Sala de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**