



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN TERCERA

#### SUBSECCIÓN A

**Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 25000-23-26-000-2010-00788-01 (50076)**

**Actor: PIEDAD CABALLERO PRIETO**

**Demandado: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - daño causado a la honra y buen nombre de la actora por señalamientos de un detrimento patrimonial durante su gestión en la Secretaría de Educación de Cundinamarca / FALLA EN EL SERVICIO - del departamento de Cundinamarca por la divulgación apresurada que el gobernador de Cundinamarca y la entonces secretaria de Educación de Cundinamarca hicieron sobre supuestos pagos irregulares en esa dependencia durante la gestión de la actora, los cuales fueron desvirtuados en las investigaciones sobre responsabilidad fiscal que se archivaron en favor de la demandante / DAÑO EMERGENTE – aplicación de la jurisprudencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado - se niega indemnización por concepto de pago de honorarios de abogado, debido que no se aportaron las facturas o documentos equivalentes expedidos por el referido profesional del derecho ni la prueba de su pago.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 30 de septiembre de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda.

#### I.- SÍNTESIS DEL CASO

La señora Piedad Caballero Prieto se desempeñó como secretaria de Educación de Cundinamarca entre 2001 y 2003. En 2004 el gobernador de Cundinamarca y la entonces secretaria de Educación de Cundinamarca divulgaron a través del diario El Tiempo que, en esa dependencia, durante el período de gestión de la actora, se



pagaron salarios a "maestros muertos", entre otras anomalías, lo que provocó que se iniciaran procesos de responsabilidad fiscal en su contra. Finalmente, los procesos se archivaron en su favor debido a que las irregularidades no existieron.

## II. ANTECEDENTES

### 1.- La demanda

En escrito presentado el 26 de octubre de 2010<sup>1</sup>, la señora Piedad Caballero Prieto, por conducto de apoderado judicial<sup>2</sup>, interpuso demanda en ejercicio de la acción de reparación directa en contra del departamento de Cundinamarca, por el daño que se le causó "por las declaraciones irresponsables y la persecución de la que fue víctima por parte del entonces gobernador de Cundinamarca (...) y de su secretaria de Educación (...) y que afectaron su buen nombre, su honra, sus relaciones personales y familiares así como su patrimonio"<sup>3</sup>.

#### 1.1.- Las pretensiones

Como consecuencia de la declaración anterior, por concepto de perjuicios morales, la demandante solicitó la cantidad de 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

A título de "perjuicios a la vida de relación" la demandante solicitó la suma "arbitrium judicis" que el juez señale de acuerdo con la práctica jurisprudencial.

Por concepto de "perjuicios por alteración de sus condiciones de existencia", la demandante solicitó la suma "arbitrium judicis" que el juez señale de acuerdo con la práctica jurisprudencial.

Por el daño emergente la actora solicitó las siguientes cantidades:

- La suma de \$30'000.000 por los honorarios de su abogado.
- Los gastos en que incurrió por los diferentes tratamientos médicos a los que debió ser sometida durante varios años –no especificó el valor de los mismos.
- La cantidad de \$28'000.000 por la venta de un inmueble para sostener los gastos familiares.

<sup>1</sup> Es la fecha del sello de radicación de la demanda en la secretaria de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, según consta a folio 47 vuelto del cuaderno 1.

<sup>2</sup> La actora otorgó poder para demandar, según consta a folio 1 del cuaderno 1.

<sup>3</sup> Fls. 2 a 47 del cuaderno 1.



A título de lucro cesante solicitó las siguientes cantidades:

- La suma de \$884'254.753,10 por la pérdida de oportunidad, pues le cercenaron la posibilidad de seguir ascendiendo en su carrera.
- La cantidad de \$884'254.753,10 debido al "menoscabo posicional en el sector".
- El valor de \$198'816.459,50, por el menoscabo en los aportes a la pensión y el consecuente detrimento de la misma.

Igualmente, solicitó que el gobernador del departamento de Cundinamarca le ofreciera disculpas públicas a la demandante ante la comunidad educativa del Departamento y de la Nación, como acto de restablecimiento de su derecho a la honra, al buen nombre, al honor, a su trayectoria académica y en reconocimiento del servicio que le prestó a ese ente territorial.

## 1.2.- Los hechos

En la demanda se narró, en síntesis, lo siguiente:

La señora Piedad Caballero Prieto se desempeñó como Secretaria de Educación de Cundinamarca durante el período 2001-2003.

La señora Piedad Caballero Prieto fue víctima de una "persecución política" de la administración departamental en cabeza del gobernador y de su equipo de gobierno que "arruinó su futuro profesional y el de su familia, particularmente el de su hijo", quien para la época en que inició el "proceso de desprestigio público" solo contaba con 14 años de edad.

El 29 de enero de 2004, el recién posesionado gobernador del departamento de Cundinamarca y su secretaria de educación comenzaron a "denunciar anomalías" en esa dependencia. Dichas denuncias fueron divulgadas por el diario El Tiempo en la misma fecha con el titular "investigan millonarios giros a maestros muertos". La noticia también fue difundida por otros medios de comunicación como RCN radio y televisión, Caracol radio y televisión, la W y City tv, entre otros que incluyeron la intervención en vivo del entonces gobernador.

La noticia volvió a publicarse en el diario El Tiempo en la edición del 31 de enero de 2004.



El 17 de julio de 2004, el diario El Tiempo publicó el titular: "*No aparecen los maestros muertos*". El 21 de octubre siguiente, el diario El Tiempo hizo una reseña sobre la auditoría adelantada por la Contraloría Departamental de Cundinamarca en la Secretaría de Educación bajo el título: "*Cundinamarca pagaba a maestros muertos*".

Lo anterior constituyó la estrategia de la primera autoridad del departamento de Cundinamarca, consistente en un "*bombardeo*" de información falsa que enlodó el buen nombre y la honra de la señora Piedad Caballero Prieto.

El 21 de noviembre de 2005, la Subdirección de Procesos de Responsabilidad Fiscal dictó auto de apertura en contra de la señora Piedad Caballero Prieto, en su calidad de exsecretaria de Educación de Cundinamarca y de otras personas, porque, según la comisión auditora, entre 1999 y 2004 esa dependencia canceló salarios a docentes que habían fallecido con anterioridad, por valor de \$232'229.626.

No se explicó por qué se inició investigación en contra de la señora Piedad Caballero Prieto por hechos ocurridos desde 1999, si ella ejerció el cargo entre el 17 de enero de 2001 y 31 de diciembre de 2003 y no se vinculó a la actuación a ningún otro exsecretario de Educación.

El 7 de febrero de 2006, cuando la señora Piedad Caballero Prieto acudió a la Contraloría Departamental de Cundinamarca a rendir versión libre, en el expediente no reposaban los soportes de los hechos materia de investigación, razón por la cual la diligencia fue aplazada.

Ante dicha circunstancia, el 14 de febrero de 2006, la Subdirección de Procesos de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de Cundinamarca decretó la nulidad del auto de apertura, lo cual constituía una falla en el servicio, pues "*lo mínimo que se debe tener para la apertura del proceso fiscal son los documentos soportes que justifican la investigación*".

En aras de aclarar las "*difamaciones, errores, imprecisiones y salvaguardar su honra y buen nombre*", el 22 de junio de 2006, en ejercicio del derecho de petición, la señora Piedad Caballero Prieto solicitó a la Secretaría de Educación de Cundinamarca la información relacionada con los pagos a maestros fallecidos.



El 8 de septiembre de 2006, esa dependencia le informó los estados de cuenta de los maestros fallecidos, con lo cual se demostró que los pagos realizados a los docentes se ajustaron a la Ley, que no hubo detrimento patrimonial y que la señora Piedad Caballero Prieto no ordenó pago irregular alguno.

Pese a esta información, el 23 de octubre de 2007, la Subdirección de Procesos de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de Cundinamarca dictó nuevamente auto de apertura en contra de la señora Piedad Caballero Prieto, sin tener en cuenta el período durante el cual esta ejerció como secretaria de Educación y sin modificar la cuantía de los hallazgos de responsabilidad fiscal.

El 18 de abril de 2008, es decir, veinte meses después de que la Secretaría de Educación de Cundinamarca aclarara la situación, la Subdirección de Procesos de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de Cundinamarca dictó auto de archivo en favor de la señora Piedad Caballero Prieto.

Respecto de dicha providencia se surtió el grado de consulta ante el contralor departamental de Cundinamarca y el 4 de junio de 2008, ese funcionario confirmó el auto de archivo.

Con base en el fallo en mención, el 26 de agosto de 2008, la señora Piedad Caballero Prieto le solicitó al gobernador de Cundinamarca que, con el mismo despliegue con el que se difundió la noticia de la investigación por responsabilidad fiscal en su contra, asimismo se divulgara el auto de archivo para la correspondiente rectificación.

Ante dicha solicitud, el 10 de noviembre de 2008, el secretario privado del gobernador de Cundinamarca le respondió a la señora Piedad Caballero Prieto que le asistía el "*derecho legítimo de rectificación*", pero que esto debía ser atendido por los mismos medios de comunicación.

El diario El Tiempo realizó dos publicaciones en las que restituyó el buen nombre de la señora Piedad Caballero Prieto, la primera en la edición del 26 de septiembre de 2008 en la que publicó el titular: "*el falso positivo de Pablo Ardila, luego de que el gobernador Ardila y su secretaria de educación denunciaran en el 2004 que la administración saliente les pagó salarios a maestros muertos la Contraloría demostró que no hubo tal irregularidad*".



La segunda, en la edición del 29 de noviembre de 2008, bajo el titular: "Cundinamarca no pagó a maestros muertos: Contraloría".

Por cuenta de las declaraciones "deshonrosas e irresponsables" del gobernador, la señora Piedad Caballero Prieto tuvo que defenderse en cinco procesos fiscales, en dos procesos penales y uno disciplinario, todos los cuales se archivaron en su favor, pero que le causaron graves quebrantos de salud, le "arruinaron" su futuro profesional, personal y económico, pues desprestigiaron su gestión y dañaron su buen nombre y honra.

## **2.- El trámite de primera instancia**

### **2.1. La admisión de la demanda y su notificación**

Mediante auto del 9 de diciembre de 2010<sup>4</sup>, el Tribunal *a quo* inadmitió la demanda a fin de que la parte actora aclarara las pretensiones formuladas, dado que, a su juicio, la demandante no expresó el hecho generador del daño ni el título de imputación; además, para que estimara razonadamente la cuantía.

La parte actora allegó escrito por el cual dio cumplimiento a lo ordenado<sup>5</sup> y en auto del 3 de marzo de 2011<sup>6</sup>, el Tribunal *a quo* admitió la demanda, decisión de la que fueron notificados en debida forma el Ministerio Público<sup>7</sup> y el departamento de Cundinamarca<sup>8</sup>.

### **2.2.- Contestación de la demanda**

El departamento de Cundinamarca contestó la demanda y se opuso a las pretensiones.

Señaló que el entonces gobernador de Cundinamarca denunció las irregularidades que encontró en la secretaría de Educación al empezar su administración, las cuales quedaron consignadas en los autos de la Contraloría Departamental de Cundinamarca, pero que no mencionó el nombre de la exsecretaria de Educación Piedad Caballero Prieto.

<sup>4</sup> Fls. 50 y 51 del cuaderno 1.

<sup>5</sup> Fls. 52 a 56 del cuaderno 1.

<sup>6</sup> Fls. 58 a 60 del cuaderno 1.

<sup>7</sup> Fl. 60 vuelto del cuaderno 1.

<sup>8</sup> Fl. 62 del cuaderno 1.



Advirtió que las denuncias no fueron ajenas a la realidad, dado que se presentaron anomalías en los pagos a personas fallecidas que no habían solicitado sus prestaciones sociales y por ello se efectuaron compensaciones.

Lo anterior generó unos procedimientos que la administración tuvo que afrontar para aclarar la situación y que algunas personas reintegraron los dineros pagados en exceso para que no se causara el detrimento patrimonial, razón por la cual los órganos de control precluyeron las investigaciones en favor de la demandante.

Propuso las excepciones de culpa exclusiva de la víctima, inexistencia de nexo causal y caducidad de la acción<sup>9</sup>.

### **2.3.- La etapa probatoria y de alegatos de conclusión**

A través de auto del 27 de octubre de 2011<sup>10</sup>, el *a quo* decretó las pruebas aportadas y solicitadas por las partes.

Vencido el período probatorio, en auto del 12 de agosto de 2013<sup>11</sup>, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para lo de su competencia.

La parte actora presentó escrito en el que señaló que se encontraba probada la falla en el servicio, dado que la primera autoridad del departamento de Cundinamarca, "*de manera irresponsable, ligera y dañina pronunció una serie de declaraciones deshonrosas y calumniosas*" en contra de la demandante<sup>12</sup>.

El departamento de Cundinamarca presentó igual escrito en el que sostuvo que las investigaciones iniciadas contra la demandante no fueron impulsadas por el gobernador de Cundinamarca, sino que fueron producto del control fiscal realizado por la Contraloría Departamental de Cundinamarca, que tenía el deber de verificar si existió o no detrimento patrimonial, de acuerdo con los hallazgos de su auditoría.

Aseguró que el hecho de que se hubiera logrado el reintegro de la mayoría de las sumas reconocidas y pagadas de forma incorrecta no implicaba que la irregularidad no ocurrió, pues debieron tomarse los correctivos para evitar el detrimento en la

<sup>9</sup> Fls. 69 a 79 del cuaderno 1.

<sup>10</sup> Fls. 89 y 90 del cuaderno 1.

<sup>11</sup> Fl. 122 del cuaderno 1.

<sup>12</sup> Fls. 123 a 138 del cuaderno 1.



secretaría de Educación del departamento de Cundinamarca, lo cual demostró una falta de control directivo de la entonces secretaria<sup>13</sup>.

El Ministerio Público consideró que, si bien la demandante debió soportar como toda persona las consecuencias de una investigación, las pruebas demostraron que una apresurada divulgación de los hechos que, a la postre no resultaron ciertos, conllevaban a concluir que ella sufrió una carga desigual, es decir, no de la magnitud de aquellas que normalmente se deben tolerar en el medio social.

Concluyó que quienes manejaron la información, más que obrar en cumplimiento de una función administrativa, orquestaron una persecución con el propósito de causar daño y por ello debía declararse la responsabilidad de la entidad demandada<sup>14</sup>.

## **II. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión, en sentencia del 30 de septiembre de 2013, negó las pretensiones de la demanda.

Señaló que los recortes de prensa carecían de valor probatorio para demostrar el daño al buen nombre de la actora, dado que no cumplían las solemnidades indicadas por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Consideró que el motivo por el cual se investigó a la actora fue una falla técnica que desató un "traumatismo" en la secretaría de Educación del departamento de Cundinamarca y por esa razón la Contraloría Departamental de Cundinamarca resolvió cesar la acción de responsabilidad fiscal.

Sostuvo que las decisiones tomadas por la Contraloría Departamental de Cundinamarca frente a la demandante fueron ajustadas a la ley<sup>15</sup>.

## **III. EL RECURSO DE APELACIÓN**

La parte demandante apeló la decisión de primera instancia, a fin de que esta sea revocada.

<sup>13</sup> Fls. 118 a 124 del cuaderno 1.

<sup>14</sup> Fls. 144 a 147 del cuaderno 1.

<sup>15</sup> Fls. 150 a 157 del cuaderno de segunda instancia.



Señaló que el daño antijurídico consistió en la vulneración del derecho a la honra, al buen nombre y a la imagen de la señora Piedad Caballero Prieto y, como consecuencia de ello, el dolor, la angustia y el desprestigio profesional, al habersele imputado la comisión de una conducta punible sin que existiera prueba de ello.

Sostuvo que el *a quo* cometió una *"falta absoluta de valoración del material probatorio"*, pues no apreció los diez testimonios que se practicaron en el proceso, los cuales coincidieron en el *"excelente futuro profesional"* que tenía la señora Piedad Caballero Prieto, el cual se vio frustrado por el descrédito que le produjo la divulgación de una noticia *"calumniosa"* por parte del gobernador de Cundinamarca.

Aseguró que los testigos Martha Vargas, Óscar Ibarra y Luis Fernando Jiménez Guzmán fueron claros en afirmar que las *"imputaciones calumniosas"* que difundieron todos los medios de comunicación generaron desconfianza en el sector educativo hacia la señora Piedad Caballero Prieto, pues tuvo que renunciar a la Universidad Pedagógica y perdió oportunidades laborales con el Ministerio de Educación.

Los testigos también coincidieron en que la actora sufrió angustia, dolor y enfermedades por la situación injusta promovida por el gobernador de Cundinamarca y su secretaria de Educación, lo cual probaba el daño moral padecido.

Insistió en que los medios de comunicación se limitaron a presentar una noticia de cuya certeza no podían dudar, dada la jerarquía e idoneidad de quien la suministró y que el gobernador de Cundinamarca y su secretaria de Educación no estaban autorizados legalmente para difundir la información de supuestas irregularidades, pues carecían de pruebas idóneas o de una sentencia judicial condenatoria en firme que acreditara las supuestas conductas ilícitas de la actora.

Por lo anterior, señaló que los medios de comunicación no eran los responsables del daño causado a la señora Piedad Caballero Prieto.

Advirtió que la misma entidad demandada reconoció la falla administrativa, pues el secretario privado del departamento de Cundinamarca le respondió a la actora que la divulgación de la noticia debió estar precedida de una investigación seria,



adelantada con prudencia, mediante la comprobación de la información suministrada por la Secretaría de Educación de Cundinamarca de la época.

Como consecuencia, solicitó que se declarara la responsabilidad de la entidad demandada y se accediera al reconocimiento de los perjuicios solicitados<sup>16</sup>.

### **1.- El trámite de segunda instancia**

Mediante auto del 9 de diciembre de 2013<sup>17</sup> el Tribunal *a quo* concedió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

En auto del 8 de abril de 2014<sup>18</sup>, esta Corporación admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de primera instancia.

### **2.- Los alegatos de conclusión en segunda instancia**

Mediante auto del 19 de mayo de 2014<sup>19</sup> se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto, si lo consideraba pertinente.

La parte actora presentó escrito en el que reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación<sup>20</sup>.

El departamento de Cundinamarca presentó igual escrito en el que señaló que las investigaciones iniciadas en contra de la actora no fueron impulsadas por el gobernador de Cundinamarca ni por las declaraciones dadas por el mismo, sino como consecuencia del control fiscal que llevó a cabo la Contraloría Departamental de Cundinamarca, entidad que se encontraba en el deber de verificar la eventual existencia de un detrimento patrimonial de los recursos del Departamento.

Aseguró que el hecho de que se hubiera logrado el reintegro de la mayoría de las sumas reconocidas y canceladas de manera incorrecta a los docentes y empleados administrativos de la Secretaría de Educación de Cundinamarca, no implicaba que la anomalía no hubiera existido y que no se debieran adoptar los correctivos necesarios para resolver la situación.

<sup>16</sup> Fls. 159 a 169 del cuaderno de segunda instancia.

<sup>17</sup> Fl. 171 del cuaderno de segunda instancia.

<sup>18</sup> Fls. 175 a 178 del cuaderno de segunda instancia.

<sup>19</sup> Fl. 184 del cuaderno de segunda instancia.

<sup>20</sup> Fls. 181 a 183 del cuaderno de segunda instancia.



Consideró que la conducta de la actora mostró su falta de control en la dependencia a su cargo<sup>21</sup>.

El Ministerio Público guardó silencio en esta etapa procesal.

#### IV.- CONSIDERACIONES

##### 1.- Competencia

Esta Corporación es competente para conocer del presente asunto, por tratarse de un proceso de doble instancia en razón de la cuantía, dado que la suma de las pretensiones<sup>22</sup> es de \$2.495'885.965 a la fecha de la presentación de la demanda (26 de octubre de 2010)<sup>23</sup>.

##### 2.- Oportunidad de la acción

La actora, como se lee en la demanda, funda sus pretensiones en los siguientes argumentos (se transcribe de forma literal):

*"El hecho generador del daño: las declaraciones irresponsables y calumniosas del gobernador de Cundinamarca sin ningún soporte que indicara que existía duda sobre la anterior administración. Todo este deshonesto espectáculo fue con un ánimo de persecución política contra la anterior administración en donde la primera víctima fue la señora Piedad Caballero Prieto quien se vio avocada a iniciar una serie de batallas jurídicas para demostrar su inocencia y que se prolongan en el tiempo hasta cuando se demuestra en los diferentes procesos fiscales y penales que las imputaciones de las que fue víctima no eran ciertas"<sup>24</sup>.*

La jurisprudencia de esta Sección, para efectos de contabilizar el término de caducidad de la acción, ha distinguido el concepto de daño permanente y daño continuado, para señalar que, respecto de este último, debe contarse desde el momento en que se verifica la cesación de la conducta causante del daño<sup>25</sup>.

Según se narra en el hecho número 3<sup>26</sup> de la demanda, las "declaraciones calumniosas" del gobernador de Cundinamarca se realizaron por primera vez en el

<sup>21</sup> Fls. 185 a 189 del cuaderno de segunda instancia.

<sup>22</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1395 de 2010 que modificó el artículo 20 numeral 2 del Código de Procedimiento Civil.

<sup>23</sup> De acuerdo con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, la competencia se fija al momento de presentación de la demanda.

<sup>24</sup> Fl. 6 del cuaderno 1.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 19 de julio de 2007, exp. 31.135, CP: Enrique Gil Botero. Reiterado por la Subsección A, auto del 10 de mayo de 2017, exp. 250002336000201601329 01 (58017).

<sup>26</sup> Fl. 7 del cuaderno 1.



diario El Tiempo el 29 de enero de 2004, luego la noticia se difundió en otras publicaciones periodísticas de ese mismo diario del 31 de enero, 17 de julio y 21 de octubre de 2004.

Tal difusión, según la demandante, provocó que la Contraloría Departamental de Cundinamarca iniciara en su contra varios procesos de responsabilidad fiscal, durante los cuales sintió mancilladas su honra y buen nombre, el último de ellos, el proceso número 2005022, fue archivado en su favor mediante auto del 8 de marzo de 2010, el cual fue confirmado en grado de consulta mediante la Resolución número 0221 del 29 de abril de 2010, la cual quedó ejecutoriada el 3 de septiembre de 2010, según constancia expedida por el secretario general de la Contraloría Departamental de Cundinamarca<sup>27</sup>.

Lo anterior significa que el daño alegado por la demandante se prolongó al menos durante el tiempo que duraron las indagaciones sobre una posible responsabilidad fiscal en su contra, pues durante ese tiempo fueron cuestionados su honra y buen nombre, debido a supuestas irregularidades en el manejo de recursos públicos en su calidad de secretaria de Educación de Cundinamarca, afectación que cesó con el archivo de dichos procesos.

Siendo así, la actora tenía hasta el 4 de septiembre de 2012 para ejercer la acción de reparación directa y presentó la demanda el 26 de octubre de 2010, esto es, dentro del plazo indicado en el artículo 136 numeral 8 del CCA.

Incluso, la actora presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 9 de julio de 2010 y la respectiva audiencia se celebró el 7 de octubre de 2010, fecha en la que se declaró fallida y se expidió certificación por parte de la Procuraduría Séptima Judicial Administrativa<sup>28</sup>, pero, se itera, la demanda se presentó de forma oportuna el 26 de octubre de 2010.

### **3.- Legitimación en la causa**

La legitimación en la causa tiene dos dimensiones, la de hecho y la material. La primera surge de la formulación de los hechos y de las pretensiones de la demanda, por manera que quien presenta el escrito inicial se encuentra legitimado

<sup>27</sup> Fl. 111 del cuaderno 2.

<sup>28</sup> Fl. 215 del cuaderno 2.



por activa, mientras que el sujeto a quien se le imputa el daño ostenta legitimación en la causa por pasiva.

A su vez, la legitimación material es condición necesaria para, según corresponda, obtener decisión favorable a las pretensiones y/o a las excepciones, punto que se define al momento de estudiar el fondo del asunto, con fundamento en el material probatorio debidamente incorporado a la actuación.

Así, tratándose del extremo pasivo, la legitimación en la causa de hecho se vislumbra a partir de la imputación que la demandante hace al extremo demandado y la material únicamente puede verificarse como consecuencia del estudio probatorio, dirigido a establecer si se configuró la responsabilidad endilgada desde el libelo inicial.

### **3.1.- Legitimación en la causa de la demandante**

La señora Piedad Caballero Prieto es la demandante en este asunto, en cuanto promovió el proceso de la referencia, de ahí que se encuentre probada su legitimación en la causa de hecho.

Igualmente, la actora demanda en su condición de víctima directa de "declaraciones calumniosas" y de haber sido sometida a varios procesos de responsabilidad fiscal por supuestas irregularidades en el manejo de recursos públicos, razón por la cual le asiste legitimación material en la causa por activa.

### **3.2.- Legitimación en la causa de la demandada**

El departamento de Cundinamarca se encuentra legitimado de hecho en la causa por pasiva, pues de lo narrado en la demanda se concluye que es a dicha entidad a la que se le imputa el daño objeto de la controversia.

En relación con la legitimación material de la demandada, se aclara que esta, por determinar el sentido de la sentencia *-denegatoria o condenatoria-*, no se analizará *ab initio*, sino al adelantar el estudio que permita determinar si existió o no una participación efectiva de la accionada en la producción del daño antijurídico alegado por la parte actora.



#### 4.- El alcance de la apelación

En el *sub judice*, los siguientes fueron los argumentos de la parte actora contra la sentencia de primera instancia: *i)* que el daño antijurídico consistió en la vulneración del derecho a la honra, al buen nombre y a la imagen de la señora Piedad Caballero Prieto; *ii)* que el *a quo* cometió una “*falta absoluta de valoración del material probatorio*”, pues no apreció los diez testimonios que se practicaron en el proceso; *iii)* que el gobernador de Cundinamarca y su secretaria de Educación no estaban autorizados legalmente para difundir la información de supuestas irregularidades.

#### 5.- Hechos probados

##### 5.1. La actora se desempeñó como secretaria de Educación del departamento de Cundinamarca entre 2001 y 2003

Según la Resolución número 0002 del 2 de enero de 2001, la señora Piedad Caballero Prieto fue nombrada secretaria de Educación del departamento de Cundinamarca<sup>29</sup>.

El 17 de enero de 2001, la actora se posesionó en el cargo de secretaria de Educación del departamento de Cundinamarca<sup>30</sup>.

##### 5.2.- En medios de comunicación escritos se publicó la noticia sobre supuestos pagos irregulares en la Secretaría de Educación de Cundinamarca que estuvo a cargo de la actora

Al respecto se allegaron varios recortes de prensa en los que se difundió la noticia sobre supuestas irregularidades en la Secretaría de Educación de Cundinamarca.

La Sala reitera el criterio aceptado por la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación<sup>31</sup>, según el cual los recortes de prensa por sí solos no constituyen prueba de los hechos y que su eficiencia depende de su conexidad y coincidencia con otros medios de prueba, por tanto, en esos términos serán valorados por esta Sala.

<sup>29</sup> Fls. 3 y 4 del cuaderno 2.

<sup>30</sup> Fl. 2 del cuaderno 2.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 10 de septiembre de 2014, exp. 30.875, CP: Carlos Alberto Zambrano Barrera y Subsección B, sentencia del 27 de enero de 2016, exp. 76001-23-31-000-2008-00364-01(39219), CP: Danilo Rojas Betancourth.



El primero de ellos, del 29 de enero de 2004, es una publicación del diario El Tiempo titulada *"Puede ser un lío administrativo: ex secretaria de Educación. Investigan millonarios giros a maestros muertos"*, de la cual se destaca lo siguiente (se transcribe de forma literal):

*"No se ha cumplido aún un mes desde la posesión del nuevo gobernador de Cundinamarca Pablo Ardila Sierra y su administración ya empezó a denunciar anomalías encontradas en registros y cuentas de la entidad.*

*"(...).*

*"De acuerdo con las denuncias de Ardila y de su secretaria de Educación Nerey Ortega, la anomalía no solo consistió en pagar los sueldos a más de 460 maestros inexistentes sino en liquidar e indemnizar a muchos de ellos.*

*"(...).*

*"Para Ortega las irregularidades que podrían venirse presentando desde el 2002, se estarían amparando en la falta de un sistema apropiado de información.*

*"(...).*

*"El ex gobernador del Departamento, Álvaro Cruz, se encuentra fuera del país, por eso se contactó a su secretaria de Educación Piedad Caballero para que explicara los hallazgos denunciados.*

*"Caballero dijo que su administración siempre fue consciente de la falta de un software apropiado para el manejo de esta información y de las consecuencias que esto traería, pero negó tajantemente cualquier conocimiento de que se les estuviese pagando a maestros muertos.*

*"Se buscaron correctivos, salidas y apoyos externos para poder resolver el tema, pero es un problema administrativo que pudo suceder y que es responsabilidad del coordinador de nómina. Incluso así, yo me encargué de que cada caso quedara registrado y en los días en que finalizaba mi período, Jorge Roza, Jefe de la Dirección de Administración de Personal Docente y Administrativo me reportó que el problema ya estaba superado en un 95 por ciento' manifestó la ex funcionaria.*

*"Respecto de la rotación de ordenes de prestación de servicios, la ex secretaria afirmó que no es cierto que existieran más de 7.500. Según Caballero, esa cifra la obtuvo la actual administración de sumar las órdenes del primero y segundo semestre, que son las mismas"<sup>32</sup>.*

En otra edición del diario El Tiempo del 31 de enero de 2004, bajo el titular *"Salario para profesores muertos"*, se lee lo siguiente (se transcribe de forma literal):

*"El gobernador Pablo Ardila puso en el ojo del huracán a la Secretaría de Educación de la administración de Álvaro Cruz al denunciar que durante ese período se les pagó más de mil millones de pesos a maestros que habían*

<sup>32</sup> Fl. 43 del cuaderno 2.



fallecido. También se descubrió un 'carrusel' en las órdenes de prestación de servicios<sup>33</sup>.

También el 31 de enero de 2004, ese mismo diario publicó la noticia titulada "gobernador de Cundinamarca denuncia millonario desfalco. Les pagaban a profesores muertos", la noticia reiteró lo publicado en el diario El Tiempo en la misma fecha y resaltó que una de las anomalías de la Secretaría de Educación de Cundinamarca fue que en el primer semestre de 2003 la información salarial de la planta de maestros se borró y fue necesario rehacerla manualmente, ante lo cual la exsecretaria de Educación de Cundinamarca, según el semanario, manifestó lo siguiente (se transcribe de forma literal):

*"En entrevista con el Semanario, Piedad Caballero, ex secretaria de Educación de Cundinamarca dijo que siempre fue consciente de las anomalías y de la falta de un software apropiado.*

*"Además aceptó que muchas de las estrategias adoptadas para la solución del problema no fueron suficientes.*

*"El no conseguir la implementación de un sistema apropiado de información fue uno de los pesares con los que dejé la Secretaría' afirmó. Sin embargo, negó tajantemente cualquier conocimiento de que se le hubiese pagado a maestros muertos"<sup>34</sup>.*

En otra edición del diario El Tiempo del 17 de julio de 2004 se titula: "No aparecen los maestros muertos", y señala que tras cinco meses de las denuncias los señalamientos no habían sido comprobados, además de destaca (se transcribe de forma literal):

*"El TIEMPO conoció el informe de auditoría realizado por la Contraloría Departamental en la Secretaría de Educación para las vigencias 2001 y 2002. Según el ente de control se encontró que el software que regula los contratos de los maestros no era apropiado y que inclusive originó pérdida de información clave del 23 de febrero al 19 de marzo de 2003.*

*"Sin embargo la Contraloría asegura que no puede entregar un listado de los posibles maestros muertos que seguían cobrando salario, ya que apenas se encuentran investigando la vigencia del año 2003. 'Estamos indagando -dijo el contralor Medina-pueden tener la seguridad de que cuando terminemos vamos a entregarlo todo"<sup>35</sup>.*

Igualmente, en la edición del 21 de octubre de 2004, el diario El Tiempo tituló: "En Cundinamarca pagaban hasta maestros muertos" de la cual se recalca lo siguiente (se transcribe de forma literal):

<sup>33</sup> Fl. 44 del cuaderno 2.

<sup>34</sup> Fl. 45 del cuaderno 2.

<sup>35</sup> Fl. 46 del cuaderno 2.



*"Un detrimento de más de 4.400 millones de pesos ocasionado entre 1998 y el 2004 fue hallado por la Contraloría de Cundinamarca en la Secretaría de Educación de Departamental.*

*"(...).*

*"El TIEMPO se comunicó con Piedad Caballero ex secretaria de Educación de Cundinamarca secretaria de Educación entre 2001-2003 quien dijo que no se pronunciaría hasta conocer el informe, pero señaló respecto del cambio de escalafón entre 2002 y 2003 que hay que investigar pues para esa época el ascenso estaba congelado por ley. 'Después de 10 meses sigo a la espera de la lista de los 468 muertos, del carrusel de OPS y de los cobradores fantasmas que fueron denunciados por el gobernador y por la secretaria de Educación'"<sup>36</sup>.*

Los testigos Óscar Armando Ibarra Russi, Luis Fernando Jiménez Guzmán, Martha Vargas de Avella, Hernando Bernal, María Virginia Bernal Méndez, Gloria Betty Zorro Africano, Joaquín Álvaro Flórez Bernal y María Cristina Martínez Pineda<sup>37</sup> coincidieron en que conocieron estas publicaciones y sus efectos en la vida laboral y personal de la demandante y consideraron que la información divulgada fue "difamatoria" y que afectó su imagen en el ambiente laboral.

De acuerdo con lo anterior, las publicaciones periodísticas antes mencionadas tienen valor probatorio, pues fueron corroboradas por los testigos que declararon en este proceso y confirmaron lo que en ellas se señaló, por tanto, para la Sala, los recortes de prensa en mención resultan acordes, en lo fundamental, con los demás elementos probatorios, que permiten demostrar que la gestión de la señora Piedad Caballero Prieto como secretaria de Educación de Cundinamarca fue cuestionada por supuestos pagos de nómina indebidos, lo cual generó investigaciones por parte de la Contraloría de ese Departamento, es decir, tales recortes hacen referencia a los hechos de este proceso.

De ahí que, en varias publicaciones de amplia circulación nacional del año 2004, se difundió la noticia de que, en la Secretaría de Educación de Cundinamarca, en el período en que la actora estuvo a cargo de esa dependencia, se habrían hecho pagos irregulares de nómina, especialmente, a "maestros muertos".

En ninguna de las publicaciones aparece una declaración expresa del entonces gobernador de Cundinamarca que acusara a la actora de haber incurrido en una conducta ilegal, pero sí se expresó que en la Secretaría de Educación de Cundinamarca durante el período de la actora se habrían cometido una serie de

<sup>36</sup> Fls. 47 y 48 del cuaderno 2.

<sup>37</sup> 216 a 222 y 224 a 226 del cuaderno 2.



irregularidades que se pusieron en conocimiento de la Contraloría Departamental de Cundinamarca, la cual realizó una auditoría y se encontraba verificando la información.

En las mismas publicaciones aparecen declaraciones de la actora, quien aceptó que el software de nómina de la Secretaría de Educación de Cundinamarca no era el apropiado y que era consciente de las anomalías, asunto que no pudo resolver pues *“el no conseguir la implementación de un sistema apropiado de información fue uno de los pesares con los que dejé la Secretaría”* según lo afirmó ella misma.

En las publicaciones la demandante resaltó que se trató de un problema del software de nómina, pero que no se pagaron salarios a *“maestros muertos”*.

### **5.3- La actora solicitó información acerca de las supuestas irregularidades en su gestión**

El 5 de febrero de 2004, en ejercicio del derecho de petición, la actora solicitó a la Secretaría de Educación de Cundinamarca que le informara los nombres de los docentes a quienes supuestamente se les hicieron pagos indebidos, así como las personas vinculadas mediante órdenes de prestación de servicios, entre otros aspectos<sup>38</sup>.

El 5 de marzo de 2004, ante la falta de respuesta, la actora insistió en la anterior solicitud<sup>39</sup>.

El 9 de marzo de 2004, la secretaria de Educación de Cundinamarca dio respuesta a la petición de la actora, en la cual le informó sobre las renunciaciones y fallecimientos de docentes, algunas órdenes de prestación de servicios anuladas, la revisión de escalafones docentes, análisis de reembolsos, los contratos para actualizar los sistemas de nóminas y las novedades sobre las mismas<sup>40</sup>.

La demandante consideró que no se dio respuesta a lo que ella solicitó y el 23 de mayo de 2004 instauró acción de tutela en contra del departamento de Cundinamarca, a fin de que la Secretaría de Educación de ese ente territorial diera respuesta a su derecho de petición<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Fl. 5 del cuaderno 2.

<sup>39</sup> Fl. 6 del cuaderno 2.

<sup>40</sup> Fls. 12 y 13 del cuaderno 2.

<sup>41</sup> Fls. 7 a 10 del cuaderno 2.



El 23 de marzo de 2004, el Juzgado 29 Penal del Circuito de Bogotá negó el amparo solicitado por la señora Piedad Caballero Prieto, quien apeló la decisión y el 7 de junio siguiente, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal, revocó dicha providencia y ordenó a la Secretaría de Educación de Cundinamarca que diera respuesta a la actora en los términos solicitados en la petición del 5 de febrero de 2004<sup>42</sup>.

Mediante Resolución número 2278 del 16 de junio de 2004, la Secretaría de Educación de Cundinamarca, en cumplimiento del fallo de tutela antes mencionado dio respuesta a la petición de la actora y le señaló que no podía entregarle la información solicitada, dado que ya había sido entregada a los órganos de control para que adelantaran las investigaciones de su competencia<sup>43</sup>.

No obstante, con la comunicación mediante la cual se citó a la actora para que se notificara de la Resolución número 2278 del 16 de junio de 2004, la Secretaría de Educación de Cundinamarca le anexó copias de las planillas de pagos por órdenes de prestación de servicios con identificación de los funcionarios y sus novedades de nómina, planillas de revisión de escalafones docentes, los grados de escalafón y salarios devengados que no guardaban correspondencia, planillas de validación de personal administrativo y docentes de nómina que al realizar un censo no firmaron porque fue "imposible" su ubicación<sup>44</sup>.

En la misma comunicación la Secretaría de Educación de Cundinamarca le informó a la actora que dicha información ya había sido "cruzada" con la Contraloría Departamental de Cundinamarca y otras entidades, para establecer documentalmente el censo de las personas que trabajaban para esa Secretaría.

La actora presentó los recursos de reposición y en subsidio apelación en contra de la Resolución número 2278 del 16 de junio de 2004<sup>45</sup> y, mediante Resolución número 003646 del 19 de octubre de 2004, la Secretaría de Educación de Cundinamarca no repuso el acto impugnado y rechazó por improcedente el recurso de apelación<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> Fls. 19 a 23 del cuaderno 2.

<sup>43</sup> Fls. 25 a 28 del cuaderno 2.

<sup>44</sup> Fl. 24 del cuaderno 2.

<sup>45</sup> Fls. 28 a 36 del cuaderno 2.

<sup>46</sup> Fls. 37 a 42 del cuaderno 2.



El 22 de octubre de 2004, la señora Piedad Caballero Prieto solicitó a la Contraloría Departamental de Cundinamarca que le suministrara copia del informe de auditoría a que se referían los medios de comunicación sobre supuestas irregularidades en la secretaria de Educación durante el período a su cargo<sup>47</sup>.

**5.4.- La Contraloría Departamental de Cundinamarca adelantó varios procesos de responsabilidad fiscal contra la señora Piedad Caballero Prieto**

Así consta en el auto del 21 de noviembre de 2005, por el cual la Contraloría Departamental de Cundinamarca dio apertura al proceso de responsabilidad fiscal número 2005267 contra la señora Piedad Caballero Prieto, el exdirector administrativo y financiero, el extesorero y la excoordinadora de nómina de la Secretaría de Educación de Cundinamarca<sup>48</sup>.

Lo anterior con fundamento en los supuestos pagos efectuados entre 1999 y 2004 a docentes que, al parecer, habían fallecido con anterioridad, por valor de \$232'229.626.

El 7 de febrero de 2006, la Subdirección de Procesos de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de Cundinamarca dejó constancia de que la señora Piedad Caballero Prieto no pudo rendir versión libre, dado que, al acudir a la diligencia, en el expediente no reposaban los soportes de los hechos materia de investigación<sup>49</sup>.

Por este motivo, el 14 de febrero de 2006, la Subdirección de Procesos de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de Cundinamarca decretó la nulidad del auto del 21 de noviembre de 2005, por el cual se había dado apertura al proceso<sup>50</sup>.

El 1 de marzo de 2007, la señora Piedad Caballero Prieto presentó un escrito ante el contralor departamental de Cundinamarca con sus argumentos de defensa y solicitó que se archivara la actuación en su contra<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> Fl. 49 del cuaderno 2.

<sup>48</sup> Fls. 50 a 55 del cuaderno 2.

<sup>49</sup> Fl. 56 del cuaderno 2.

<sup>50</sup> Fls. 57 y 58 del cuaderno 2.

<sup>51</sup> Fls. 59 a 61 del cuaderno 2.



El 23 de octubre de 2007, la Subdirección de Procesos de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de Cundinamarca dictó nuevo auto de apertura de indagación preliminar en contra de la señora Piedad Caballero Prieto<sup>52</sup>.

Finalmente, en auto del 18 de abril de 2008, la Subdirección de Procesos de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de Cundinamarca archivó la indagación preliminar 2005267 en favor de la señora Piedad Caballero Prieto y demás indagados, dado que no encontró la existencia de un detrimento patrimonial, pues el reproche se refirió a sumas que en algunos casos no habían sido giradas y en otros no era exigible su reintegro; sin embargo, advirtió lo siguiente (se transcribe de forma literal):

*"...si bien es cierto no se establece el detrimento patrimonial o el mismo no se ha materializado, frente a las cuentas sobre las cuales pueda efectuarse el descuento es claro que tal circunstancia sí es latente, razón por la cual se ordenará el archivo de la preliminar pero se ordenará emitir una función de advertencia por parte de esta Contraloría a la Secretaría de Educación para que se proceda al correspondiente saneamiento de estas cuentas y ejecutar el reintegro respectivo dando cumplimiento a lo consagrado en el artículo 5 del Decreto Ley 267 del 2000 que reza: '...advertir sobre operaciones o procesos de ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados...'"<sup>53</sup>.*

Por último, mediante Resolución número 0336 del 4 de junio de 2008, el contralor departamental de Cundinamarca confirmó el auto de archivo del 18 de abril de 2008<sup>54</sup>.

Se observa que también el 8 de abril de 2005, la Subdirección de Procesos de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de Cundinamarca abrió otro proceso de responsabilidad fiscal, el número 2005022, contra la señora Piedad Caballero Prieto, el exdirector administrativo y financiero, el extesorero, la excoordinadora de nómina y el jefe de oficina de planeación y sistemas de la Secretaría de Educación de Cundinamarca, por supuestas irregularidades en el pago de salarios a docentes escalafonados en grado 1 con salarios de grado 13, por valor de \$1.137'023.965<sup>55</sup>.

Igualmente, según auto del 8 de marzo de 2010<sup>56</sup>, la Subdirección de Procesos de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de Cundinamarca

<sup>52</sup> Fls. 62 a 68 del cuaderno 2.

<sup>53</sup> Fls. 69 a 79 del cuaderno 2.

<sup>54</sup> Fls. 80 a 88 del cuaderno 2.

<sup>55</sup> Fls. 90 a 97 del cuaderno 2.

<sup>56</sup> Fls. 98 a 106 del cuaderno 2.



archivó dicho proceso, decisión que fue confirmada por el contralor departamental de Cundinamarca mediante Resolución número 0221 del 29 de abril de 2010<sup>57</sup>.

También por auto del 8 de abril de 2005<sup>58</sup>, la Subdirección de Procesos de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de Cundinamarca abrió el proceso de responsabilidad fiscal número 2005024 contra la actora y otros exfuncionarios de la Secretaría de Educación de Cundinamarca por supuestos pagos en exceso por concepto de sueldo y retroactivo de sueldo durante el mes de marzo de 2003.

Este proceso fue archivado mediante auto del 9 de junio de 2008<sup>59</sup>, el cual fue confirmado por el contralor departamental de Cundinamarca mediante Resolución número 0410 del 11 de julio de 2008<sup>60</sup>.

Asimismo, el 1 de agosto de 2005<sup>61</sup>, la Subdirección de Procesos de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de Cundinamarca abrió proceso de responsabilidad fiscal número 2005096 en contra de la actora y de otros exfuncionarios de la Secretaría de Educación de Cundinamarca, por supuestos pagos efectuados en exceso a docentes y empleados administrativos durante entre febrero y abril y de 2003.

Este proceso también se archivó mediante auto del 9 de diciembre de 2008<sup>62</sup>, confirmado mediante Resolución número 0074 proferida por el contralor departamental de Cundinamarca el 11 de febrero de 2009<sup>63</sup>.

Igualmente, el 12 de diciembre de 2005<sup>64</sup>, la Subdirección de Procesos de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de Cundinamarca abrió el proceso de responsabilidad fiscal número 2005348 contra la actora y otros exfuncionarios de la Secretaría de Educación de Cundinamarca, por el supuesto pago de salarios, prestaciones, bonificaciones y vacaciones a 441 docentes y empleados administrativos con posterioridad a la fecha de su retiro.

<sup>57</sup> Fls. 107 a 110 del cuaderno 2.

<sup>58</sup> Fls. 112 a 117 del cuaderno 2.

<sup>59</sup> Fls. 118 a 123 del cuaderno 2.

<sup>60</sup> Fls. 124 a 131 del cuaderno 2.

<sup>61</sup> Fls. 132 a 139 del cuaderno 2.

<sup>62</sup> Fls. 140 a 144 del cuaderno 2.

<sup>63</sup> Fls. 145 a 151 del cuaderno 2.

<sup>64</sup> Fls. 152 a 158 del cuaderno 2.



No se allegó al expediente la decisión definitiva de este proceso de responsabilidad fiscal.

La actora también fue investigada penalmente por el posible delito de celebración de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales, relacionado con la licitación pública SEC 001-2003, cuyo objeto fue la adquisición de vestidos de labor y calzado para personal docente y administrativo.

Al respecto, el 22 de diciembre de 2005, la Fiscalía Tercera de la Unidad de Fiscalías de Delitos contra la Administración Pública de Cundinamarca profirió resolución inhibitoria<sup>65</sup>.

Asimismo, la Fiscalía Quinta de la Unidad de Fiscalías de Delitos contra la Administración Pública de Cundinamarca, mediante Resolución del 7 de marzo de 2006, se inhibió de continuar la investigación contra la señora Piedad Caballero Prieto, por los supuestos delitos de celebración de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales y omisión de agente retenedor o recaudador<sup>66</sup>.

De ahí que las diferentes investigaciones sobre responsabilidad fiscal que se adelantaron contra la actora, luego del informe presentado por su sucesora en el cargo y las auditorías realizadas por la Contraloría Departamental de Cundinamarca, salvo la número 2005348, fueron archivadas en su favor, incluida aquella relativa a un supuesto detrimento patrimonial por pagos hechos a "maestros muertos", que fue la noticia más difundida.

En cuanto a las investigaciones penales, si bien fueron coetáneas a las indagaciones sobre responsabilidad fiscal, estas no se refieren a los hechos de la demanda.

#### **5.6.- La actora solicitó rectificación de la información divulgada en los medios de comunicación sobre las supuestas irregularidades cometidas en la Secretaría de Educación de Cundinamarca durante su gestión**

El 26 de agosto de 2008, la actora solicitó al entonces gobernador de Cundinamarca que rectificara a través de los mismos medios de comunicación las declaraciones y denuncias que dieron lugar a las investigaciones de las que, finalmente, fue absuelta<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> Fls. 163 a 166 del cuaderno 2.

<sup>66</sup> 167 a 174 del cuaderno 2.

<sup>67</sup> Fls. 175 a 179 del cuaderno 2.



Mediante oficio del 23 de octubre de 2008, en referencia a la petición de rectificación presentada por la actora, el asesor de despacho del departamento de Cundinamarca le conceptuó al secretario privado de ese ente territorial lo siguiente (se transcribe de forma literal):

***“En el caso que se presenta, la información que se allegó a los medios carece de veracidad y no obedece a la realidad de los hechos presentados, pues se trata de circunstancias diferentes como pagos de salarios y retroactivos, tal como lo investigó posteriormente la Contraloría General del Departamento para abrir juicios de responsabilidad fiscal que luego dicha entidad ordenó su archivo.***

*“La divulgación de la noticia debió estar precedida de una investigación seria y a fondo adelantada con prudencia y diligencia mediante la comprobación de la información suministrada por un tercero, o sea la Secretaría de Educación de la época de los hechos (sentencia T-206 de 1995 Corte Constitucional).*

*“La exigencia de la previa confirmación de lo que es objeto de divulgación es todavía mayor cuando lo que se publica es susceptible de afectar la honra y el buen nombre de determinadas personas.*

*“El medio de comunicación que decide simplemente atenerse a la credibilidad que le merece el tercero que le provee la información sin sujetarla al necesario proceso de comprobación, corre con las consecuencias y, en estas condiciones, asume plena responsabilidad por la publicación de datos errados”<sup>68</sup> (negritas de la Sala).*

En oficio del 7 de noviembre de 2008, el secretario jurídico del departamento de Cundinamarca señaló que (se transcribe de forma literal):

*“Este despacho comparte la opinión jurídica expresada en escrito del doctor (...) asesor del despacho del señor gobernador anexo a la comunicación, en el sentido de que le asiste a la doctora Caballero Prieto el ejercicio legítimo del derecho de rectificación ante noticias o informaciones divulgadas por los medios de comunicación.*

*“De tal manera que sean estos como emisores o divulgadores de una determinada información o noticia los que atiendan la solicitud de rectificación y, en su caso, examinen y resuelvan las reclamaciones a que hubiere lugar (...)”<sup>69</sup>.*

Mediante oficio del 10 de noviembre de 2008, el secretario privado del departamento de Cundinamarca le comunicó a la actora que la respuesta a su petición se encontraba contenida en los oficios del 23 de octubre y 7 de noviembre, antes mencionados, los cuales le anexó<sup>70</sup>.

Sin embargo, ya los medios habían rectificado la noticia, es así como en la edición del 26 de septiembre de 2008, el diario El Tiempo publicó la noticia

<sup>68</sup> Fls. 182 y 183 del cuaderno 2.

<sup>69</sup> Fl. 202 del cuaderno 2.

<sup>70</sup> Fl. 201 del cuaderno 2.



titulada "El falso positivo de Pablo Ardila. Luego de que el gobernador Ardila y su secretaria de Educación Nerey Ortega denunciaran en el 2004 que la administración saliente les pagó salarios a maestros muertos, la Contraloría demostró que no hubo irregularidad". De esta publicación se destaca lo siguiente (se transcribe de forma literal):

**"El 29 de enero de 2004 el entonces gobernador Pablo Ardila denunció ante los medios de comunicación que en la Secretaría de Educación de la administración de Álvaro Cruz se había pagado más de mil millones de pesos a 460 maestros muertos.**

**"Sin embargo, cuatro años y medio después, el pasado primero de agosto, la Contraloría de Cundinamarca no solo exoneró a Piedad Caballero, secretaria de Educación de la época, sino que además argumentó que la irregularidad nunca existió.**

**"Para Caballero, por fin después de tantos años y de pruebas, se hizo justicia y se demostró con toda claridad que nunca hubo pagos a 'maestros fantasmas' y mucho menos un detrimento patrimonial para el departamento como lo hizo dar a entender en su momento el gobernador Ardila.**

"(...)"

**"Para Piedad Caballero este viacrucis no es más que la demostración de cómo un nombre es enlodado por denuncias sobre supuestas irregularidades que al final terminan siendo montajes para debilitar a una persona y a una gestión. 'El patrimonio verdadero de una persona es su honra, la cual no se debe tocar. El daño ha quedado hecho, pero con el fallo se hizo justicia y se demostró la corrección de mis actuaciones como secretaria de Educación durante el período 2001-2003', concluyó Caballero"<sup>71</sup> (negrillas de la Sala).**

También el diario El Tiempo, en su edición del 29 de noviembre de 2008 tituló: "Exoneran a ex secretaria de Educación. 'Cundinamarca no pagó a maestros muertos': Contraloría" y en él se leen apartes similares a los de la edición del 26 de septiembre de 2008 del mismo diario, antes transcritos<sup>72</sup>.

Se tiene entonces que no hubo una rectificación de la información divulgada por parte del departamento de Cundinamarca frente a las anomalías que se atribuyeron a la Secretaría de Educación cuando estuvo a cargo de la señora Piedad Caballero Prieto, pero sí lo hicieron los medios escritos que difundieron los señalamientos sobre las supuestas irregularidades, toda vez que divulgaron que las investigaciones llevadas a cabo hasta ese momento se habían archivado en su favor y que había sido exonerada, dado que no se comprobó detrimento patrimonial.

<sup>71</sup> Fl. 188 del cuaderno 2.

<sup>72</sup> Fl. 189 del cuaderno 2.



#### **5.6- Varios testigos declararon acerca del sufrimiento que padeció la actora por las acusaciones que afrontó en calidad de exsecretaria de Educación de Cundinamarca**

Así lo declaró ante el *a quo* la señora María Consuelo Cárdenas de Sánz de Santamaría<sup>73</sup> quien manifestó conocer a la demandante desde mayo de 2004, cuando tomó un curso en la Universidad de los Andes, en donde la testigo era profesora.

La declarante señaló que no conoció los hechos, pero que la demandante le compartió que al terminar el ejercicio de su cargo como secretaria de Educación de Cundinamarca enfrentó serias acusaciones, que siempre estaba a la expectativa de lo que iba a pasar, que se sentía muy angustiada por su situación y que por eso le recomendó a una medico bioenergética para que le ayudara con sus problemas psicológicos y de salud física, pues se alteró su presión arterial y el sueño.

Por su parte, el señor Óscar Armando Ibarra Russi<sup>74</sup> señaló que fue rector de la universidad Pedagógica entre 2003 y 2010 y que allí conoció a la señora Piedad Caballero Prieto como docente e investigadora de esa universidad.

El testigo aseguró que la actora renunció a esa universidad en el 2004, en virtud de *“la coyuntura vivida en la cual se creó en la universidad una animadversión contra su presencia por efectos de las publicaciones de prensa que se habían hecho respecto de los pagos a maestros ya fallecidos durante su gestión como secretaria de Educación de Cundinamarca”*, pero que posteriormente se vinculó nuevamente a la Universidad mediante contrato de prestación de servicios; Indicó que el *“impacto de las publicaciones en el buen nombre de Piedad sí fue muy notable en el ambiente universitario”*.

A su turno, el señor Luis Fernando Jiménez Guzmán<sup>75</sup>, quien fue compañero de trabajo de la actora en el Ministerio de Educación en 1992, señaló que desde entonces pudo apreciar las calidades profesionales de la señora Piedad Caballero Prieto.

---

<sup>73</sup> Fl. 92 del cuaderno 1.

<sup>74</sup> Fl. 216 del cuaderno 2.

<sup>75</sup> Fls. 217 y 218 del cuaderno 2.



Señaló que, a inicios de 2004, el entonces gobernador de Cundinamarca difundió en los medios escritos de comunicación graves imputaciones sobre supuestas irregularidades en la Secretaría de Educación de Cundinamarca por parte de la actora y de su equipo de trabajo.

Manifestó que los procesos de responsabilidad fiscal y disciplinario que se adelantaron contra la actora afectaron su carrera profesional en el sector educativo y su situación económica, pues debió pagar a un profesional de derecho para atender su defensa durante cuatro años. Señaló que su familia también fue afectada, especialmente su hijo, quien dejó de practicar su actividad de escultor.

También la señora Martha Vargas de Avella<sup>76</sup>, quien manifestó conocer a la actora desde hacía 25 años por su trabajo en el sector educativo, declaró que la señora Piedad Caballero Prieto *"fue víctima de una persecución política y fue calumniada públicamente exponiendo todo lo que era su buen nombre y su trayectoria profesional"*.

La testigo aseguró que se afectó su vida profesional por la desconfianza que se generó en el sector educativo, sus relaciones afectivas y su tranquilidad familiar. Señaló que no tuvo conocimiento si la actora perdió oportunidades laborales debido a la *"difamación pública"*, pero que incurrió en *"costos muy altos"* para defender su nombre, lo que afectó sus condiciones para el sostenimiento de su vivienda y educación de su hijo.

El señor Hernando Bernal<sup>77</sup>, quien fue compañero de trabajo de la actora en el Ministerio de Educación y dijo conocerla desde 1993, manifestó que se trataba de una profesional idónea y eficaz y que no conoció investigaciones en su contra durante el tiempo que trabajaron juntos. Señaló que la noticia sobre posibles irregularidades en la Secretaría de Educación de Cundinamarca causó escándalo, asombro y gran desconcierto entre quienes la conocían. Afirmó que la actora *"estaba muy golpeada con la noticia"*.

Asimismo, la señora María Virginia Bernal Méndez<sup>78</sup> manifestó que fue alcaldesa de Cajicá y conoció a la actora desde 2001 como secretaria de Educación de Cundinamarca. Expresó que la labor de la entonces secretaria fue muy importante

---

<sup>76</sup> Fl. 219 del cuaderno 2.

<sup>77</sup> Fl. 220 del cuaderno 2.

<sup>78</sup> Fl. 221 del cuaderno 2.



por los diferentes proyectos que adelantó como la creación de un Politécnico y las bibliotecas rodantes en el municipio de Cajicá, entre otros. Aseguró que la señora Piedad Caballero Prieto *“sufrió mucho por las declaraciones hechas contra ella, el perjuicio moral y económico fue muy fuerte”*.

La señora Gloria Betty Zorro Africano<sup>79</sup> señaló que fue parte del equipo de trabajo de la actora en la Secretaría de Educación de Cundinamarca, en el cargo de directora de apoyo territorial durante 6 meses y luego fue diputada del departamento de Cundinamarca, en donde la gestión de la señora Piedad Caballero Prieto era considerada organizada y transparente.

Indicó que, como diputada, conoció el informe que presentó la secretaria de Educación de Cundinamarca que sucedió a la señora Piedad Caballero Prieto y que le solicitó a la Contraloría Departamental de Cundinamarca que le informara sobre la última auditoría practicada a esa dependencia, pero no recibió respuesta. Luego se enteró por los medios de comunicación de las investigaciones adelantadas por el órgano de control, las cuales le parecieron desatinadas y de mala fe.

La señora Catalina Uribe Barreto<sup>80</sup> señaló que trabajó para el diario El Tiempo en el 2004, que para la época de los hechos se encontraba de vacaciones pero que *“tenía entendido”* que, mediante una rueda de prensa, el entonces gobernador de Cundinamarca, Pablo Ardila, dio a conocer las supuestas irregularidades encontradas en la Secretaría de Educación. Declaró que hizo algunas notas periodísticas sobre el hijo de la actora, quien a la edad de 12 o 13 años hacía escultura.

El señor Joaquín Flórez Bernal<sup>81</sup>, compañero de trabajo de la actora en calidad de secretario de salud de Cundinamarca en el período 2001-2003, señaló que el cuestionamiento contra la gestión de la demandante *“fue una infamia hecha con sevicia, desconociendo todos los principios”*.

Finalmente, la señora María Cristina Martínez Pineda<sup>82</sup>, quien fue compañera de trabajo de la actora en la Universidad Pedagógica, señaló que por las noticias sobre posibles irregularidades en su gestión como secretaria de Educación de

<sup>79</sup> Fl. 222 del cuaderno 2.

<sup>80</sup> Fl. 223 del cuaderno 2.

<sup>81</sup> Fl. 224 del cuaderno 2.

<sup>82</sup> Fls. 225 y 226 del cuaderno 2.



Cundinamarca la señora Piedad Caballero Prieto sufrió “*lesiones graves*” en su vida laboral, profesional y afectiva, pues conoció de su malestar y angustia al haber sido sometida al escarnio público.

Manifestó que la actora fue afectada económicamente y sobrevivió varios años con préstamos, apoyos, múltiples deudas y muchos esfuerzos para cumplir sus compromisos.

## 6.- El daño

La actora señaló en su recurso de apelación que el daño antijurídico consistió en la vulneración del derecho a la honra, al buen nombre y a su imagen, al habersele imputado la comisión de una conducta punible sin que existiera prueba de ello. Además, señaló que el *a quo* cometió una “*falta absoluta de valoración del material probatorio*”, pues no apreció los diez testimonios que se practicaron en el proceso.

Respecto de la responsabilidad del Estado por el señalamiento público o la sindicación de una persona a través de medios de comunicación, la Sección Tercera de esta Corporación ha precisado lo siguiente:

*“El derecho al buen nombre consagrado en el artículo 15 de la Constitución Política<sup>83</sup>, alude:*

*‘(...) al concepto que del individuo tienen los demás miembros de la sociedad en relación con su comportamiento, honestidad, decoro, calidades, condiciones humanas y profesionales, antecedentes y ejecutorias. Representa uno de los más valiosos elementos del patrimonio moral y social de la persona y constituye factor indispensable de la dignidad que a cada uno debe ser reconocida (...)’<sup>84</sup>.*

*“Así mismo, ha establecido la Corte Constitucional que en el evento en que una persona pueda reclamar la protección de dicho derecho, también depende*

<sup>83</sup> “Original de la cita: El derecho al buen nombre y a la honra se encuentra protegido internacionalmente en los siguientes instrumentos: Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos (Ley 74 de 1968) Artículo 17 No. 1: Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. Convención Americana sobre derechos humanos “Pacto San José de Costa Rica” (Ley 16 de 1972) Artículo 11: 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 o reputación. 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques. Declaración universal de los derechos humanos, artículo 12: Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”.

<sup>84</sup> “Original de la cita: Tal concepción se puede ver en sentencias de la Corte Constitucional T-412 de 1992; T-047 de 1993; T-097 de 1994; T- 228 de 1994; T- 259 de 1994; SU.056 de 1995; SU.082 de 1995; SU.089 de 1995; T-189 de 1995; T-360 de 1995; T-355 de 2002, T- 1198 de 2004”.



de un reconocimiento externo, identificado como una aceptación social<sup>85</sup>, pero no se vulnera el mismo, cuando es la persona directamente quien le ha impuesto el demérito a sus conductas y ha perturbado su propia imagen ante la colectividad<sup>86</sup>.

"Por su parte, el derecho a la honra consagrado en el artículo 21 de la Constitución Nacional, ha sido concebido por la Corte Constitucional como un derecho que:

(...) toma su valoración de conformidad con las actuaciones de cada quien en particular y de conformidad con su manera de ser, su comportamiento en sociedad, el desenvolvimiento en el núcleo social donde vive y con quienes comparte su existencia que hace que los demás se formen un criterio respecto de los valores éticos, morales, sociales de su buen vivir y le valoren su condición de ser social en un plano de igualdad dentro de los criterios objetivos de ponderación de la dignidad humana. El derecho a la honra es un derecho personalísimo porque sólo se predica de los individuos en su condición de seres sociales (...)<sup>87</sup>.

**"Con fundamento en lo anterior, se vulneraría el derecho al buen nombre y/o a la honra, cuando, sin fundamento alguno, 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. Y, si bien los medios de comunicación en el ejercicio de la libertad de información pueden estar expuestos al recibir material con el que se pueda producir la vulneración de los bienes jurídicos constitucionales y convencionales al buen nombre y a la honra, debe partirse de considerar la buena fe tanto del medio de comunicación, o del periodista, sin perjuicio de advertir, siguiendo la jurisprudencia constitucional, que en lo atinente a la carga asumida por quienes emiten la información, ha recalcado la Corte Constitucional que debe presumirse la buena fe del comunicador y que, por lo tanto, si una persona alega una vulneración de sus derechos constitucionales fundamentales por la difusión de una información falsa, debe probar que lo es<sup>88</sup>. Con todo, la buena fe del periodista no excluye la posibilidad de que pueda caer en error, a pesar de que haya cumplido con la obligación de verificar su información, pues la misma naturaleza dinámica de su labor le impide, en algunos casos, ser tan exhaustivo. Por lo tanto, esta presunción de buena fe no excluye la posibilidad de error y tampoco, ostenta el carácter de una presunción de derecho que no admita prueba en contrario. El juez de tutela debe entrar a constatar en cada caso si el medio de comunicación ha incurrido en un error evidente o si, existen elementos que permitan desvirtuar la presunción constitucional de buena fe del periodista<sup>89,90</sup> (negritas de la Sala).**

<sup>85</sup> "Original de la cita: Sentencia SU - 1723 de 2000 y T- 437 de 2004".

<sup>86</sup> "Original de la cita: Ver entre otras. Sentencia T- 228 de 1994; T - 437 de 2004 y T- 219 de 2009".

<sup>87</sup> "Original de la cita: Sentencia T- -063 de 1992, T- 209 de 2009 y T- 1198 de 2004. En sentencia T- 494 de 2002, se señaló que 'El concepto de honra se debe construir desde puntos de vista valorativos y, en consecuencia, con relación a la dignidad de la persona. Desde dicha perspectiva la honra es un derecho de la esfera personal y se expresa en la pretensión de respeto que corresponde a cada persona como consecuencia del reconocimiento de su dignidad'".

<sup>88</sup> "Original de la cita: Corte Constitucional. Sentencia SU-056 de 1995".

<sup>89</sup> "Original de la cita: Corte Constitucional. Sentencia T-260 de 2010".



Respecto de la lesión a su honra y buen nombre que alega la actora, en el *sub judice* se comprobó que a través del diario El Tiempo se dieron a conocer unas supuestas anomalías en la Secretaría de Educación de Cundinamarca, las cuales se habrían cometido durante el período en que la señora Piedad Caballero Prieto fue la titular del cargo.

Entre las anomalías señaladas, en varias ocasiones se publicó que la Secretaría de Educación de Cundinamarca habría pagado sueldos a “maestros muertos”; sin embargo, las investigaciones sobre responsabilidad fiscal a las que fue vinculada la actora por esos señalamientos verificaron que no hubo detrimento patrimonial, por lo que se dispuso el archivo a su favor.

En las publicaciones no aparecen declaraciones o señalamientos expresos en el sentido de que la actora cometió un ilícito, pero las anomalías denunciadas respecto de la dependencia que estuvo a su cargo en artículos de prensa en los que fue mencionada y entrevistada ligaron su nombre, su imagen y su reputación a las supuestas irregularidades informadas, que luego fueron materia de varias investigaciones en su contra.

Además, el titular de prensa más difundido, según el cual la Secretaría a cargo de la actora habría pagado salarios a “maestros muertos”, aunque no calificara con precisión que se cometió un delito en particular, sí se refería a una conducta que atentaba contra el patrimonio público con implicaciones penales y de responsabilidad fiscal que apuntaban directamente a la actora quien, en efecto, fue sujeto de investigaciones por esos señalamientos.

Como lo señala la apelante, la sentencia de primera instancia no hizo referencia alguna a los testimonios de varios excompañeros de trabajo de la actora, quienes relataron que conocieron las publicaciones sobre posibles irregularidades durante su gestión como secretaria de Educación de Cundinamarca.

Los testigos declararon sobre el sufrimiento que padeció la demandante debido a la angustia que le causó la situación de escarnio público, la animadversión en su entorno laboral que la hizo renunciar a su trabajo como docente de una

---

<sup>90</sup> Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 24 de abril de 2017, exp. 23001-23-31-000-2005-00376-01(36934), CP: Jaime Enrique Rodríguez Navas.



universidad y la afectación a su trayectoria profesional, pues se cuestionó su labor en el ejercicio de un cargo público.

El rector de la universidad Pedagógica señaló que “*el impacto de las publicaciones en el buen nombre de Piedad sí fue muy notable en el ambiente universitario*”, pues la actora sufrió las consecuencias de que se cuestionara o dudara de su rectitud como jefe de una dependencia pública en la que, supuestamente, se habrían hecho pagos indebidos con recursos públicos.

Los mismos señalaron que la noticia “*causó escándalo, asombro y gran desconcierto entre quienes la conocían*”, por lo que se afectó su imagen y la percepción que tenían de ella quienes la conocían.

Los testigos coincidieron en que la actora se vio afectada en su entorno laboral y social, por la desconfianza que se generó con los señalamientos a su gestión como secretaria de Educación de Cundinamarca, circunstancias que acreditan la vulneración de sus derechos a la honra y al buen nombre.

Se observa la congruencia entre la causa *petendi* y el recurso de apelación, en cuanto la actora insiste en que sufrió una lesión a su buen nombre, a su honra y a su imagen, con señalamientos que podían constituir la comisión de una conducta punible, los cuales tienen sustento no solo en los recortes de prensa sino también en las declaraciones de quienes fueron testigos de cómo se exteriorizó este daño en la vida de la demandante.

## **7.- La imputación**

El *a quo* consideró que el motivo por el cual se investigó a la actora fue una falla técnica que desató un “*traumatismo*” en la Secretaría de Educación de Cundinamarca y, por esa razón, la Contraloría Departamental de Cundinamarca resolvió cesar la acción de responsabilidad fiscal. La parte demandante cuestionó lo señalado por el *a quo* respecto de la imputación del daño, con base en el siguiente argumento:

### **7.1.- Que el gobernador de Cundinamarca y su secretaria de Educación no estaban autorizados legalmente para difundir la información de supuestas irregularidades**

Según la apelante, tanto el gobernador de Cundinamarca como la entonces secretaria de Educación carecían de pruebas idóneas o de una sentencia judicial



condenatoria en firme que acreditara las supuestas conductas ilícitas de la actora y que los medios de comunicación no eran los responsables del daño causado.

La testigo Gloria Betty Zorro Africano, quien para la época de los hechos fue diputada del departamento de Cundinamarca, declaró que conoció el informe que presentó la secretaria de Educación del departamento de Cundinamarca que sucedió a la señora Piedad Caballero Prieto y que le solicitó a la Contraloría Departamental de Cundinamarca que le informara sobre la última auditoría practicada a esa dependencia, pero no recibió respuesta; luego se enteró por los medios de comunicación de las investigaciones adelantadas por el órgano de control en contra de la hoy demandante, de ahí que la primera fuente de información, que finalmente resultó ser incorrecta, provino del ente territorial.

Igualmente, en los recortes de prensa se lee que el gobernador de Cundinamarca y la secretaria de Educación de Cundinamarca de la época denunciaron las supuestas anomalías encontradas en esa dependencia, entre ellas, pagos a "maestros muertos" y de todas las publicaciones se desprende que ese funcionario puso en conocimiento del diario El Tiempo las denuncias sobre las aparentes irregularidades.

También, en el oficio del 23 de octubre de 2008, con el cual se dio respuesta a una petición de la actora sobre rectificación de la información, el secretario de despacho del departamento de Cundinamarca reconoció que la información que se allegó a los medios careció de veracidad y no obedecía a la realidad de los hechos presentados, pues se trató de circunstancias diferentes, como pagos de salarios y retroactivos, tal como lo investigó posteriormente la Contraloría General del Departamento para abrir juicios de responsabilidad fiscal que luego dicha entidad archivó.

Lo anterior porque aunque la misma demandante reconoció que el software de nómina de la Secretaría de Educación de Cundinamarca no era el apropiado y que fue un asunto que no pudo resolver durante su gestión, no era cierto que se hubieran pagado salarios a "maestros muertos" u otros pagos en exceso por los que fue investigada, pues la Contraloría Departamental de Cundinamarca comprobó que dichas irregularidades no existieron y que no hubo detrimento patrimonial porque los pagos indebidos no se hicieron.



De lo anterior se desprende que el gobernador de Cundinamarca y la entonces secretaria de Educación de Cundinamarca dieron a conocer a través del diario El Tiempo unas supuestas anomalías en esa dependencia, las cuales se habrían cometido durante el período en que la señora Piedad Caballero Prieto fue la titular del cargo, sin tener prueba de ello, de hecho, sin siquiera sustento en una investigación oficial, pues fue con posterioridad que la Contraloría Departamental de Cundinamarca realizó las auditorías e indagaciones sobre responsabilidad fiscal que descartaron la existencia de un detrimento patrimonial.

Si bien en ninguna de las publicaciones aparecen declaraciones o señalamientos expresos del gobernador de Cundinamarca o de algún funcionario de esa Administración en los que se acuse de algún ilícito a la actora, lo cierto es que las anomalías señaladas respecto de la dependencia que estuvo a su cargo en artículos de prensa en los que fue mencionada y entrevistada ligaron su nombre, su imagen y su reputación a las supuestas irregularidades informadas y que luego fueron materia de varias investigaciones en su contra.

En varios recortes de prensa puede leerse que la actora fue entrevistada para que declarara sobre los supuestos hallazgos en los pagos que realizó la Secretaría de Educación de Cundinamarca a su cargo, es decir, su nombre e imagen fueron expuestos y relacionados de forma directa con el escándalo.

Como lo ha señalado la Corte Constitucional en asuntos similares:

***“Existe la posibilidad de que, quien sustenta un proyecto de ley o quien emite un comunicado oficial lesione o amenace los derechos a la honra o al buen nombre de una persona natural o jurídica, al involucrarla en la comisión de hechos delictivos o ilícitos sin exhibir prueba y sin apoyarse en sentencia judicial condenatoria; que difunda versiones erróneas o falsas, o que desconozca el derecho a la intimidad personal o familiar. En tales hipótesis el funcionario comprometería su responsabilidad y la actuación sería susceptible de las acciones legales”<sup>91</sup>*** (negrillas de la Sala).

En el *sub judice* solo se conoce que, mediante un informe de la misma Secretaría de Educación de Cundinamarca, el gobernador y la entonces jefa de esa dependencia dieron a conocer a la prensa escrita unas supuestas anomalías contra el patrimonio público que involucraban a la actora como titular saliente de esa Secretaría, sin soporte en pruebas o decisiones judiciales o administrativas que sustentaran sus denuncias públicas.

<sup>91</sup> Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, sentencia T-440 del 12 de octubre de 1993, MP: José Gregorio Hernández Galindo.



Incluso, se comprobó que cuando la actora acudió a rendir versión libre frente a uno de los procesos de responsabilidad fiscal iniciado en su contra, no reposaban los documentos que sustentaban las acusaciones realizadas y, por ello, la Contraloría Departamental de Cundinamarca debió anular la apertura del mismo.

De hecho, la actora debió formular una petición en busca de que la Secretaría de Educación de Cundinamarca le diera a conocer las pruebas que sustentaban la actuación y lo publicado en la prensa.

Lo que se observa es que el gobernador del departamento de Cundinamarca, antes que poner en conocimiento de las autoridades competentes las supuestas irregularidades en la gestión de la actora e investigar si se cometieron conductas ilícitas que debieran ser informadas a la opinión pública, primero divulgó lo que a su juicio eran anomalías contra el patrimonio público y, posteriormente, las puso en conocimiento de la Contraloría Departamental de Cundinamarca, la que terminó por desvirtuar dichas afirmaciones.

Todo lo anterior comprueba la falla en el servicio de la entidad demandada por la divulgación que el entonces gobernador de Cundinamarca Pablo Ardila y su secretaria de Educación Nerey Ortega hicieron sobre supuestos pagos irregulares en esa dependencia durante la gestión de la actora, lo que causó la afectación a su honra y buen nombre, la cual se extendió durante el tiempo que duraron las investigaciones sobre responsabilidad fiscal que, finalmente, se archivaron en su favor y que confirmaron que las acusaciones divulgadas fueron infundadas.

Como consta en los recortes de prensa allegados al proceso y de acuerdo con lo manifestado por los testigos, se tiene que el entonces gobernador de Cundinamarca, Pablo Ardila, y su secretaria de Educación, Nerey Ortega, se apresuraron a dar una información sobre supuestas irregularidades de la administración anterior, relacionadas con aparentes pagos ilegales de nómina por parte de la Secretaría de Educación de ese departamento, que apuntaron directamente a la gestión de la entonces jefe de esa dependencia Piedad Caballero Prieto.

Se probó que la revelación de las supuestas anomalías no estuvo precedida de una auditoría o investigación de autoridad competente, sino que primero los mencionados funcionarios la difundieron a los medios de comunicación, que la



actora solicitó copia de los soportes de dicha información e incluso debió acudir a la acción de tutela para que le dieran respuesta a su petición, pero esta no fue atendida por la Secretaría de Educación de Cundinamarca.

De hecho, fue con posterioridad a las publicaciones periodísticas que la Contraloría Departamental de Cundinamarca inició las indagaciones sobre responsabilidad fiscal contra la actora.

De ahí que el entonces gobernador de Cundinamarca, Pablo Ardila, y su secretaria de Educación, Nerey Ortega, se adelantaron a cuestionar y señalar públicamente la gestión de la actora como exsecretaria de ese departamento, sin contar con las pruebas y decisiones administrativas o judiciales que soportaran sus señalamientos sobre supuestos pagos ilegales de nómina los que, finalmente, resultaron ser falsos, pues las investigaciones contra la demandante fueron archivadas, dado que el ente de control no encontró daño al patrimonio público.

Como consecuencia, se declarará la responsabilidad del departamento de Cundinamarca por el daño causado a la honra y buen nombre de la actora.

Por lo expuesto, se revocará el fallo apelado.

## **8.- Sobre la liquidación de los perjuicios**

### **8.1.- Sobre la indemnización por concepto de perjuicios morales**

La parte demandante solicitó la cantidad de 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes por los perjuicios morales causados *“por la traumática situación que vivió al perjudicarse su carrera profesional en ascenso en el sector educativo”* y otros 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por lo complejo que podía resultar recuperar su honra y buen nombre en el mismo sector laboral.

En relación con los perjuicios morales se ha dicho que los constituyen el dolor, la aflicción y en general los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor, zozobra, etc., que invaden a la víctima directa o indirecta de un daño antijurídico, individual o colectivo.

En el *sub judice*, este perjuicio moral se presentó por la angustia a la que se vio sometida la actora como víctima directa del daño a su honra y buen nombre, al enfrentar acusaciones de un supuesto detrimento patrimonial en la Secretaría de



Educación de Cundinamarca a su cargo, la cual fue divulgada en un medio de comunicación escrito de circulación nacional, circunstancias que fueron acreditadas a través de los testimonios de los señores Óscar Armando Ibarra Russi, Luis Fernando Jiménez Guzmán, Martha Vargas de Avella, Hernando Bernal, María Virginia Bernal Méndez, Gloria Betty Zorro Africano, Joaquín Álvaro Flórez Bernal y María Cristina Martínez Pineda<sup>92</sup>.

La Sala considera que no puede reconocerse un monto superior al consignado en los fallos de unificación del 28 de agosto de 2014 proferidos por la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, en lo relativo a la tasación de la indemnización por concepto de perjuicios morales y tampoco se comprobó que el presente sea un caso excepcional que conlleve a otorgar una indemnización superior al tope sugerido de cien salarios mínimos legales mensuales vigentes, pues no se acreditaron circunstancias de una mayor intensidad y gravedad del daño moral, de ahí que solo se reconocerá a la actora un monto de cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes, por concepto de perjuicios morales.

#### **8.2.- Sobre la indemnización por concepto de violación a bienes o intereses constitucional y convencionalmente amparados**

Por concepto de "*perjuicios a la vida de relación*" y "*perjuicios por alteración de sus condiciones de existencia*", la actora solicitó una indemnización "*arbitrium judicis*", consistente en la que el juez señalara de acuerdo con la práctica jurisprudencial.

Lo anterior con sustento en las supuestas "*calumnias y persecución política*" que padeció por cuenta de las denuncias sobre irregularidades contra el patrimonio público que resultaron ser falsas y el "*daño infinito que como madre padeció al ver el sufrimiento de su hijo (...) por las calumnias y persecución política de que fue víctima su señora madre y por el impacto que esta situación causó en su vida*"<sup>93</sup>.

Pese a que en el proceso se comprobó que, el diario El Tiempo, en ediciones del 26 de septiembre y del 29 de noviembre de 2008 dieron a conocer que las denuncias del gobernador de Cundinamarca que afectaron a la actora fueron incorrectas y que esta fue exonerada de responsabilidad por la Contraloría Departamental de Cundinamarca, en ninguno de ellos aparece el entonces mandatario rectificando la información que había dado inicialmente a ese medio.

<sup>92</sup> 216 a 22 y 224 a 226 del cuaderno 2.

<sup>93</sup> Fls. 3 y 4 del del cuaderno 1.



Al respecto, la Sala considera que la reparación a la afectación de derechos fundamentales como la honra y buen nombre que se evidenció en el *sub judice*, debe atenderse con medidas reparatorias no pecuniarias, pues del mismo modo en que el gobernador de Cundinamarca hizo las denuncias ante los medios de comunicación, así debe rectificar la información.

Además, cabe advertir que la actora solicitó que el gobernador del departamento de Cundinamarca le ofreciera disculpas públicas ante la comunidad educativa del Departamento y de la Nación "*como acto de restablecimiento de su derecho a la honra, al buen nombre, al honor, a su trayectoria académica y en reconocimiento del servicio que le prestó a ese ente territorial*".

Lo anterior también procura el resarcimiento pleno del perjuicio y, principalmente, la *restitutio in integrum* del derecho fundamental conculcado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

Como consecuencia, se ordenará al gobernador de Cundinamarca que, en un acto público en las instalaciones de la gobernación del departamento de Cundinamarca, ofrezca disculpas a la señora Piedad Caballero Prieto, por la información errónea que el entonces titular entregó a los medios de comunicación, sobre supuestas irregularidades cometidas por la demandante contra el patrimonio público, cuando fue secretaria de Educación de Cundinamarca.

### **8.3.- Sobre la indemnización por concepto de daño emergente**

Por concepto de daño emergente, la actora solicitó las siguientes cantidades:

- La suma de \$30'000.000 por los honorarios de su abogado.
- Los gastos en que incurrió por los diferentes tratamientos médicos a los que debió ser sometida durante varios años *—no especificó el valor de los mismos*.
- La cantidad de \$28'000.000 por la venta de un inmueble para sostener los gastos familiares.

En cuanto a los honorarios de \$30'000.000 por concepto de honorarios de abogado, al proceso se allegó una certificación suscrita el 17 de junio de 2010 por el profesional del derecho Roberto Carlos Vidal López en la cual señaló (se transcribe de forma literal):



*"(...) me permito certificar que hasta el presente he prestado mis servicios profesionales a la doctora Piedad Caballero Prieto identificada con cédula de ciudadanía No. (...) representándola en los procesos ante las instancias administrativas y judiciales que tuvieron lugar a partir de enero de 2004, con motivo de las declaraciones públicas del entonces gobernador de Cundinamarca Pablo Ardila Sierra.*

*"La cuantía de mis honorarios se estipuló entre las partes en treinta millones de pesos (\$30'000.000) MCTE"<sup>94</sup>.*

Según constancia suscrita por un investigador de la Subdirección de Procesos de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de Cundinamarca el 7 de febrero de 2006, el abogado Roberto Carlos Vidal López era el apoderado de la señora Piedad Caballero Prieto en el proceso número 2005267<sup>95</sup>.

Sin embargo, como lo señala la sentencia de unificación de la Sección Tercera de esta Corporación<sup>96</sup> no se accederá al valor solicitado, dado que no se aportaron las facturas o documentos equivalentes expedidos por el referido profesional del derecho ni la prueba de su pago efectivo.

En cuanto a los gastos en que pudo incurrir la actora por tratamientos médicos, si bien una de las testigos manifestó que ella tuvo quebrantos de salud derivados de los señalamientos realizados en su contra, no se comprobaron las erogaciones que habría hecho por ese concepto, ni su monto, ni se allegó la prueba idónea (facturas), que verificara tales gastos.

Frente a la suma de \$28'000.000 por la venta de un inmueble para sostener los gastos familiares, se allegó copia de una promesa de venta de un local ubicado en Villavicencio suscrito por la actora como promitente vendedora<sup>97</sup>, pero se desconoce si tal negocio se concretó, si la actora en efecto vendió y trasladó su propiedad a otra persona y si lo hizo para sostener sus necesidades familiares.

Por tales motivos, no se reconocerá suma alguna por concepto de daño emergente.

### **8.3.- Sobre la indemnización por concepto de lucro cesante**

A título de lucro cesante la actora solicitó las siguientes cantidades:

<sup>94</sup> Fl. 212 del cuaderno 2.

<sup>95</sup> Fl. 56 del cuaderno 2.

<sup>96</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 18 de julio de 2019, exp. 73001-23-31-000-2009-00133-01 (44.572), CP. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

<sup>97</sup> Fls. 210 y 211 del cuaderno 2.



- La suma de \$884'254.753,10 por la pérdida de oportunidad, pues le cercenaron la posibilidad de seguir ascendiendo en su carrera.
- La cantidad de \$884'254.753,10 debido al "*menoscabo posicional en el sector*".
- El valor de \$198'816.459,50, por el menoscabo en los aportes a la pensión y el consecuente detrimento de la misma.

Estos montos tampoco fueron comprobados por la demandante, pues no se allegó evidencia de qué oportunidades específicas o ascensos perdió en materia laboral con ocasión de las informaciones emitidas en relación con su gestión como secretaria de educación de Cundinamarca.

En cuanto al "*menoscabo posicional en el sector*", la actora lo calculó con base en el salario de un secretario de Educación de Cundinamarca multiplicado por 77.5 meses, tiempo que habrían durado las investigaciones en su contra; no obstante, la actora no podía asumir que seguiría devengando el mismo salario, pues ya había dejado su cargo y al terminar su gestión no tenía garantía alguna de que seguiría ganando el mismo sueldo mediante otra vinculación laboral en el sector educativo.

Tampoco demostró el menoscabo sufrido por realizar aportes a pensión, pues mientras estuviera activa laboralmente y para acceder al reconocimiento de la prestación social debía seguir cotizando ya fuera empleada o trabajadora independiente, al margen de las circunstancias que vivió luego de los señalamientos en la prensa.

De igual modo, no demostró cuál fue el detrimento en el monto de la pensión de jubilación que le reconoció el Instituto de Seguro Social – Pensiones, Seccional Cundinamarca, mediante Resolución número 036486 del 17 de agosto de 2007<sup>98</sup>.

Por tales motivos, tampoco se accederá al reconocimiento de lucro cesante.

#### **9.- Decisión sobre costas**

En vista de que no se observa en este caso temeridad o mala fe en el actuar de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo

<sup>98</sup> Fls. 207 a 209 del cuaderno 2.



previsto en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

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: REVOCAR** la sentencia que dictó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión, el 30 de septiembre de 2013, la cual quedará así:

**1. Declarar** que el departamento de Cundinamarca es administrativamente responsable por el daño causado a la honra y buen nombre de la señora Piedad Caballero Prieto.

**2. Condenar** al departamento de Cundinamarca a pagar a la señora Piedad Caballero Prieto el equivalente a cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes, por concepto de perjuicios morales.

**3. Condenar** al departamento de Cundinamarca a que, a través del gobernador, en un acto público en las instalaciones de la gobernación del departamento de Cundinamarca, ofrezca disculpas a la señora Piedad Caballero Prieto por la información errónea que el entonces gobernador entregó a los medios de comunicación sobre supuestas irregularidades cometidas por la demandante contra el patrimonio público, cuando fue secretaria de Educación de Cundinamarca.

**4.- Negar** las demás súplicas de la demanda.

**5. Las condenas se cumplirán** en los términos de los artículos 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo.

**6. Para el cumplimiento de esta sentencia, expedir** copias con destino a las partes con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.



Radicado: 25000-23-26-000-2010-00788-01 (50076)  
Actor: Piedad Caballero Prieto  
Demandado: Departamento de Cundinamarca  
Referencia: Reparación Directa

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **REMITIR** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

  
**MARTA NOBIA VELÁSQUEZ RICO**