

T-404-95

Sentencia No. T-404/95

DERECHO A LA HONRA-Interventoría en oficina de registro/CONDUCTA LEGITIMA DEL INTERVENTOR/DERECHO AL BUEN NOMBRE-Interventoría en oficina de registro

Atentar contra la honra y el buen nombre de una persona mediante la divulgación de una información tendenciosa, ciertamente constituye una lesión injustificada a la posición del hombre en sociedad. Sin embargo, no pueden considerarse vulnerados estos derechos cuando se trata de informaciones originadas en conductas legítimas adelantadas por funcionarios públicos en ejercicio de sus atribuciones, los cuales, por tanto, se encuentran investidos del poder y el deber de comunicar a sus superiores la ocurrencia de actos que a su juicio, son delictuosos o irregulares. Obviamente, el ejercicio de esta función requiere de un máximo de discreción y buena fe por quienes suministran la información, lo cual redundará en el éxito de la labor y a su vez protege la integridad personal de los sujetos involucrados.

INTERVENTORIA-Naturaleza de la información

Cumplir con la labor de interventoría implica de suyo, necesariamente, involucrar a funcionarios que trabajan en dicha dependencia y que a criterio del interventor pueden estar vinculados con las actividades irregulares de la oficina intervenida. Por ello, este tipo de información, en principio, no constituye vulneración de derecho fundamental alguno, pues ésta no tiene el carácter de resolución o acto administrativo, ni constituye oficialmente sanción alguna que haya desconocido los derechos invocados por el actor. Se trata entonces, de un informe cuyas sugerencias son presentadas en ejercicio de la labor asignada, y que de manera alguna compromete a quien en definitiva tiene la potestad y el deber de tomar las decisiones e iniciar las respectivas investigaciones.

EMPLEADO PUBLICO-Deber de informar/SERVICIOS PUBLICOS-Prestación irregular

La obligación que le asiste al demandado para informar hechos delictuosos o irregulares en la prestación de un servicio público y señalar culpables, no se deriva única y exclusivamente de las funciones que le fueron asignadas, sino también de su calidad de empleado público, ya que la ley exige a éstos el deber de poner en conocimiento de la autoridad competente esta clase de hechos, como también el de informar a sus superiores todos aquellos actos irregulares que puedan afectar la administración pública y el servicio que ella presta.

INFORME DEL INTERVENTOR-Objeto

La información en sí misma no hace parte de proceso disciplinario alguno, sino que evidentemente se trata de una sugerencia en virtud de la cual se puede originar la respectiva investigación disciplinaria, pero cuya decisión, como se dijo, no depende del funcionario interventor sino de su superior, en asocio de la oficina de control interno de la respectiva dependencia.

PROCESO DISCIPLINARIO-Objeto

El proceso disciplinario, entendido como el conjunto de actos concatenados que conducen a

la formación y expresión de la voluntad administrativa, tiene su desarrollo inicial en las llamadas diligencias preliminares, las cuales buscan establecer la veracidad de los hechos ocurridos o informados y a determinar la procedencia legal de la apertura del proceso disciplinario.

DEBIDO PROCESO-Interventoría

No existió proceso alguno y el simple informe es una declaración en la cual se plasma una apreciación de carácter subjetivo, resultado del deber impuesto al funcionario informador.

REF: Expediente No. T -70426

Peticionario: Pablo José López Lacouture

Procedencia: Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Tema: Derecho al buen nombre y a la honra.

Santafé de Bogotá, D.C., once (11) de septiembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela radicado bajo el número T-70.426, adelantado por Pablo José López Lacouture contra Alberto Torrente Fernández, Director de Intervención de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos y Privados, zona centro.

I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió, para efecto de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar sentencia de revisión.

## 1. Solicitud

El ciudadano Pablo José López Lacouture quien desempeña el cargo de auxiliar administrativo en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Bogotá Zona norte, interpuso ante el Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, acción de tutela, con el fin de amparar sus derechos constitucionales fundamentales al buen nombre, a la honra, al trabajo y al debido proceso, consagrados en los artículos 15, 21, 25 y 29 de la Constitución Política.

## 2. Hechos

Mediante resolución No.5779 de noviembre 3 de 1994, el señor Superintendente de Notariado y Registro, ordenó la intervención y manejo de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Bogotá Zona centro, para lo cual designó como director de intervención al doctor Alberto Torrente Fernández.

Afirma el actor, que el funcionario interventor a través del oficio fechado el 5 de diciembre de 1994 y radicado con el número 4052, rindió informe al Superintendente de las actividades llevadas a cabo, así como también de la situación jurídico administrativa de la Oficina de Registro Zona centro. En la hoja No. 3 del citado informe, el funcionario demandado señaló:

“De otra parte y con el fin de terminar o reducir las prácticas inescrupulosas en la oficina, es necesario declarar insubsistentes o trasladar, si están en carrera administrativa, a cualquier oficina de registro del país, (ahora se puede hacer porque existe planta global), a los siguientes funcionarios a quienes se señala reiteradamente como deshonestos:

“(…)

“PABLO LOPEZ LACOUTURE – Auxiliar Administrativo (...)”

Considera el actor que la afirmación anterior, lo condena sin que haya sido sometido a juicio previo, además que “deja por el suelo” sus derechos a la honra y al buen nombre protegidos por la Constitución Política.

Sobre el particular manifestó el doctor Torrente Fernández en declaración rendida ante el Juez de instancia, que lo afirmado en el oficio, obedeció al cumplimiento de sus funciones como director de intervención de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, zona centro y únicamente se limitó a trasmitirle al señor Superintendente las informaciones obtenidas de otros empleados de la dependencia intervenida, fundamentándolo además, con el Acta de visita firmada por quienes adelantaron dicha labor y en la cual, se cuestiona el desempeño del señor Lacouture, quien en ese momento desempeñaba, en calidad de encargado, el puesto de almacenista.

Con relación a las informaciones recibidas por el demandado, aparece en el expediente un Acta juramentada suscrita por Gloria Colombia Pérez quien se desempeñaba como jefe de la división operativa de la oficina intervenida, en la que manifiesta no haber participado en la elaboración del informe y tampoco haber calificado al actor como deshonesto. Sin embargo, admite que se le solicitó información sobre el personal que en su división observaba bajo rendimiento.

Finalmente señaló el señor Torrente Fernández, que el informe objeto de la presente acción de tutela tenía el carácter de reservado, es decir, que sólo se elaboró para conocimiento del Superintendente, quien una vez lo valorara decidiría o no la apertura de la investigación correspondiente, de manera que no era su intención darlo a conocer a persona diferente. Sin embargo, algunos funcionarios de la Superintendencia, en acto irregular, lo fotocopiaron y lo hicieron de público conocimiento.

### 3. Pretensiones

Solicita el actor que como consecuencia del amparo de los derechos conculcados, se ordene, en primer lugar, al director de Intervención rectificar la información presentada al Superintendente de Notariado y Registro mediante oficio radicado con el No. 4052 y se condene a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos al pago de los perjuicios de carácter moral ocasionados con la información; en segundo lugar, ordenar que se compulsen copias de lo actuado a la Fiscalía General de la Nación para que investigue los presuntos hechos punibles de injuria y violación a la libertad de trabajo; en tercer lugar, ordenar que se compulsen copias de lo actuado a la Procuraduría General y al señor defensor de Pueblo, para que se investigue la conducta temeraria del funcionario interventor.

## II. ACTUACION PROCESAL

### 1. Fallo de primera instancia

El Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, mediante providencia de fecha ocho (8) de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1995), resolvió negar la acción de tutela interpuesta por el señor Pablo José López Lacouture, contra el señor Alberto Torrente Fernández, director de intervención de la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá, zona centro.

Sobre el particular señaló el a-quo, que a pesar de que evidentemente se le imputó al actor la comisión de un hecho delictuoso, existen mecanismos judiciales diversos a la acción de tutela para salvaguardar a las personas de afirmaciones sobre hechos calumniosos o injuriosos. Dichos mecanismos que aparecen descritos en los artículos 313 y siguientes del Código Penal, incluyen además la posibilidad de una indemnización y el castigo pertinente por la conducta dañina.

### 3. Impugnación.

Mediante memorial presentado el día quince (15) de marzo de 1995, el peticionario impugnó el fallo proferido por el Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Santafé de Bogotá.

Mediante providencia de fecha veintiséis (26) de abril de 1995, el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil, resolvió revocar el fallo de primera instancia, y en su defecto accedió a tutelar los derechos fundamentales al buen nombre, a la honra, al debido proceso y al trabajo del actor, y ordenó al director de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados, no tener en cuenta el informe rendido por el interventor en lo que respecta al actor exclusivamente, además, que requirió a los directivos de la entidad para que se abstuvieran

de tomar represalias.

Consideró el ad-quem, que las afirmaciones hechas por el demandado no encuentran ningún tipo de soporte probatorio, permitiendo concluir la violación injustificada de los derechos fundamentales invocados por el actor, pues el funcionario interventor “sin el más mínimo recato y desconociendo todo procedimiento”, consignó en el informe hechos dañinos a la honra y el buen nombre del demandante, sin que dichas afirmaciones estuvieran precedidas del resultado que arroja un proceso adelantado con tal fin.

Igualmente según el despacho, por el hecho de que el traslado o el decreto de insubsistencia no se haya producido, no se puede hacer caso omiso de lo consignado en el informe, ya que eso repercute en el desarrollo normal de la relación laboral del actor con la administración.

Finalmente afirmó el Tribunal que aun cuando el actor cuente con la correspondiente acción penal, tal medio de defensa judicial no tiene la misma efectividad que la acción de tutela, y por ello, no puede servir de base para su desestimación.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

##### 1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9o. de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela de la referencia.

##### 2. La materia

En el caso que ocupa la atención de esta Sala, la supuesta violación de los derechos a la honra, al buen nombre, al debido proceso, a la defensa y al trabajo del actor, se circunscribe a lo afirmado por el doctor Alberto Torrente Fernández en comunicación dirigida al Superintendente de Notariado y Registro (hoja No. 3), en la cual señaló:

“De otra parte y con el fin de terminar o reducir las prácticas inescrupulosas en la oficina, es necesario declarar insubsistentes o trasladar, si están en carrera administrativa, a cualquier oficina de registro del país, (ahora se puede hacer porque existe planta global), a los siguientes funcionarios a quienes se señala reiteradamente como deshonestos:

“(…)

“PABLO LOPEZ LACOUTURE – Auxiliar Administrativo (…)”

En relación con el derecho al buen nombre y a la honra, esta Corporación ha reconocido que se trata de derechos fundamentales consagrados por la Carta Política (arts. 15 y 21), los cuales hacen parte de la esfera personal del sujeto y que tienen como objetivo principal, mantener el respeto que a dichos valores, tan relevantes para el individuo y su familia, deben la sociedad, el Estado y los particulares.

En relación con el tema ha sostenido la Corte Constitucional:

“El derecho al buen nombre, o derecho que tiene toda persona a no ser difamada, esto es, a que por parte de la sociedad se tenga una buena calificación o juicio favorable de su comportamiento mientras no se le pruebe lo contrario, además de que se encuentra consagrado en el artículo 15 de la Carta Política como un derecho fundamental, ha sido considerado como tal, entre otras sentencias, en la T-480 de agosto 10 de 1992 (M.P. Jaime Sanín Greiffenstein).

“El derecho a la honra, o derecho que tiene toda persona a no sufrir ataques que afecten la esfera externa de sus virtudes y valores, la cual socialmente le ha sido reconocida, además de que se halla dentro del Capítulo I del Título II de la Carta Política, esto es, se encuentra consagrado como un derecho fundamental, ha sido considerado de igual forma por esta Corporación, entre otras sentencias, por la T-577, de octubre 28 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).” (Sentencia No. T-369 de 1993, M.P., doctor Antonio Barrera Carbonell)

Así entonces, tanto el buen nombre como la honra tienen su basamento en el concepto del honor personal, y ambos suponen una valoración de la persona desde la perspectiva de su esfera externa, razón por la cual guardan una íntima relación.

Atentar contra la honra y el buen nombre de una persona mediante la divulgación de una información tendenciosa, ciertamente constituye una lesión injustificada a la posición del hombre en sociedad. Sin embargo, no pueden considerarse vulnerados estos derechos cuando se trata de informaciones originadas en conductas legítimas adelantadas por funcionarios públicos en ejercicio de sus atribuciones, los cuales, por tanto, se encuentran investidos del poder y el deber de comunicar a sus superiores la ocurrencia de actos que a su juicio, son delictuosos o irregulares. Obviamente, el ejercicio de esta función requiere de un máximo de discreción y buena fe por quienes suministran la información, lo cual redundará en el éxito de la labor y a su vez protege la integridad personal de los sujetos involucrados.

Frente al caso particular, para determinar si la conducta del demandante vulnera o no los derechos invocados en la presente acción, se hace necesario recordar las circunstancias que dieron origen al informe objeto de la supuesta violación.

Ciertamente, con fundamento en las funciones de dirigir y coordinar la inspección, vigilancia y control de los servicios públicos del Notariado y del Registro de Instrumentos Públicos (Decreto 2158 de 1992), el señor Superintendente del ramo, mediante resolución No. 5779 de noviembre 3 de 1994, ordenó la intervención de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona centro. Las razones que lo condujeron a tomar la decisión, se refieren a las serias irregularidades encontradas en dicha dependencia, tras varias visitas de la Superintendencia delegada para el Registro, en las que se pudo constatar un grave desorden jurídico-administrativo en la prestación del servicio y en la organización interna de la oficina, además de continuas y reiteradas quejas presentadas por los usuarios del servicio.

Con base en lo anterior, el Superintendente nombró mediante Resolución No. 5820 de 1994 al doctor Alberto Torrente Fernández como director de intervención, asignándole la misión de vigilar el correcto funcionamiento de la oficina, revisar los procedimientos y actuaciones que conforman la actividad de registro, tanto en su parte jurídica como en los aspectos administrativos, y detectar los factores que obstaculizan la adecuada prestación del servicio.

Sobre el particular es importante anotar, que cumplir con la labor descrita implica de suyo, necesariamente, involucrar a funcionarios que trabajan en dicha dependencia y que a criterio del interventor pueden estar vinculados con las actividades irregulares de la oficina intervenida. Por ello, este tipo de información, en principio, no constituye vulneración de derecho fundamental alguno, pues ésta no tiene el carácter de resolución o acto administrativo, ni constituye oficialmente sanción alguna que haya desconocido los derechos invocados por el actor. Se trata entonces, de un informe cuyas sugerencias son presentadas en ejercicio de la labor asignada, y que de manera alguna compromete a quien en definitiva tiene la potestad y el deber de tomar las decisiones e iniciar las respectivas investigaciones.

Sobre el contenido del informe y sus efectos dijo el Superintendente de Notariado y Registro, en oficio presentado al Juez de primera instancia, lo siguiente:

“Frente al informe rendido por el doctor ALBERTO TORRENTE FERNANDEZ, el día 5 de diciembre de 1994, debe señalarse que constituye una relación de las actividades que llevó a cabo en ejercicio de su encargo, así como de los requerimientos físicos que demanda el correcto funcionamiento de la Oficina intervenida, para finalmente, y en forma no oficial, transmitir una recomendación derivada de informaciones recibidas durante su gestión; recomendación que en forma alguna reviste el carácter de acto administrativo y que mientras no se recauden los medios probatorios que la sustenten, no puede tener más efecto que el de simple sugerencia.”

Asímismo, la actitud asumida por el interventor en cumplimiento de los principios de discreción profesional y obediencia jerárquica, buscaba poner en conocimiento de su superior la situación presentada en el despacho investigado, con carácter reservado, sin que su intención hubiera sido en ningún momento que otros funcionarios conocieran el informe. Cuestión distinta es, tal como lo señala el demandado, que “funcionarios de la Superintendencia de manera irregular procedieron a sacarle fotocopia al oficio y entregarlo a las personas que estaban relacionadas en dicho oficio”. De manera que la supuesta violación de los derechos a la honra y al buen nombre, se presentaría no por parte del funcionario demandado, sino por quienes sustrajeron el documento y lo divulgaron. Así las cosas, esta conducta no es atribuible al demandado; ella debe ser investigada por el Superintendente de Notariado y Registro y no por el Juez de tutela.

Por otra parte, el hecho de que se desconozca quién o quiénes hicieron pública una información de carácter reservado, hace ineficaz la presente acción de tutela; además, está por establecer, mediante proceso disciplinario, la veracidad o no de la acusación dirigida contra el actor.

Ahora bien, la obligación que le asiste al demandado para informar hechos delictuosos o irregulares en la prestación de un servicio público y señalar culpables, no se deriva única y exclusivamente de las funciones que le fueron asignadas, sino también de su calidad de empleado público, ya que la ley exige a éstos el deber de poner en conocimiento de la autoridad competente esta clase de hechos, como también el de informar a sus superiores todos aquellos actos irregulares que puedan afectar la administración pública y el servicio

que ella presta.

Sobre el particular señala el artículo 5o., del Decreto 482 de 1985, por el cual se reglamenta el régimen disciplinario de los empleados de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

“Del deber del empleado público de denunciar las faltas disciplinarias.- El empleado público que tenga conocimiento de la ocurrencia de un hecho o acto que pueda llegar a constituir falta disciplinaria deberá ponerlo en conocimiento del Jefe del Organismo o de la dependencia regional o seccional correspondiente, suministrando los informes y documentos de que tenga noticia, relacionados con la falta, sin perjuicio de la obligación consagrada en el artículo 12 del Código de Procedimiento Penal si el hecho pudiera ser punible.

“El incumplimiento del deber a que se refiere el inciso anterior constituye falta disciplinaria grave.”

La norma citada, no sólo confirma la legalidad de la conducta observada por el demandado, sino que, además, avala el hecho de que la información en sí misma no hace parte de proceso disciplinario alguno, sino que evidentemente se trata de una sugerencia en virtud de la cual se puede originar la respectiva investigación disciplinaria, pero cuya decisión, como se dijo, no depende del funcionario interventor sino de su superior, en asocio de la oficina de control interno de la respectiva dependencia.

El proceso disciplinario, entendido como el conjunto de actos concatenados que conducen a la formación y expresión de la voluntad administrativa, tiene su desarrollo inicial (Decreto 482 de 1985, artículo 19) en las llamadas diligencias preliminares, las cuales buscan establecer la veracidad de los hechos ocurridos o informados y a determinar la procedencia legal de la apertura del proceso disciplinario.

Frente al caso concreto, la etapa preliminar no se llevó a cabo, pues todo quedó en un simple informe, en el cual evidentemente se sugiere al director de la entidad tomar medidas correctivas tendientes a subsanar las irregularidades presentadas en la oficina intervenida, pero que en nada se relaciona con una sanción o acto administrativo que comprometa disciplinariamente al actor.

Así, entonces, tampoco puede pensarse que el informe viola el debido proceso y el derecho de defensa, entendido el primero como el conjunto de garantías que buscan proteger al ciudadano sometido a cualquier proceso, asegurándole a lo largo del mismo una recta y cumplida administración de justicia. En efecto, tal como se señaló en el punto anterior, no existió proceso alguno y el simple informe es una declaración en la cual se plasma una apreciación de carácter subjetivo, resultado del deber impuesto al funcionario informador.

No comparte esta Sala la afirmación hecha por el ad-quem, en el sentido de que las declaraciones hechas por el demandado carecen de respaldo probatorio y desconocen todo procedimiento establecido, pues en primer lugar, para presentar el informe no era necesario agotar ningún procedimiento, y en segundo lugar, porque se ignora en esta apreciación el testimonio rendido por el acusado ante el Juez de primera instancia.

En el testimonio mencionado, se pone de presente el hecho de que la sugerencia de traslado

o declaratoria de insubsistencia del actor y otros funcionarios obedecía a informaciones obtenidas de los propios compañeros de trabajo (ver declaración juramentada de la doctora Gloria Colombia Pérez Romero, folio 93) y además, al contenido del Acta correspondiente a la visita realizada por la Superintendencia delegada para el registro entre el 3 de octubre y el 11 de noviembre de 1994. Dicha Acta, sirvió de fundamento a la resolución administrativa que ordenó la intervención, lo cual hace pensar, que se trata de un elemento probatorio de singular importancia, del que se pueden desprender no sólo los hechos irregulares que condujeron a la intervención, sino también los posibles funcionarios comprometidos en tales hechos.

El acta mencionada, no ha sido controvertida ni el testimonio del demandado ha sido desmentido, de manera que no podría afirmarse que la acusación es infundada; solamente a través de la respectiva investigación disciplinaria -que analizará los elementos de prueba mencionados-, podrá la autoridad competente establecer la veracidad de lo dicho por el intervector y la posible responsabilidad de los involucrados en el informe.

Por lo anterior, considera la Sala que la actitud del demandado no vulnera ninguno de los derechos constitucionales fundamentales invocados por el actor, pues su comportamiento fue producto de la labor que le fue asignada y del cumplimiento de la ley.

En virtud de lo anterior, la Sala habrá de Revocar el fallo de fecha 27 de marzo de 1995, proferido por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil.

#### DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional,

#### RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el fallo de fecha 27 de Marzo de 1995, proferido por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil, mediante el cual se tutelaron los derechos fundamentales al buen nombre, a la honra, al debido proceso, a la defensa y al trabajo, en la acción de tutela interpuesta por Pablo José López Lacouture contra Alberto Torrente Fernández, Funcionario de la Superintendencia de Notariado y Registro. En consecuencia, CONFIRMAR el fallo de primera instancia en el cual se denegó la presente acción de tutela, pero por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR que por la Secretaría General de esta Corporación, se comuniquen esta providencia al Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General