



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Magistrado Ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 19 de octubre de 2023

Radicación: 25000-23-36-000-2016-01266-02(63208)
Actor: Mayfren Padilla Téllez y otros
Demandado: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Acción de reparación directa (CPACA)

Temas: acción de reparación directa – investigación disciplinaria arbitraria – pérdida de oportunidad de continuar con la prestación del servicio

Síntesis del caso: Se solicita la reparación de dos daños. El primero consistente en el daño causado por una investigación disciplinaria que adelantó la Procuraduría General de la Nación contra el actor, a su juicio, de manera arbitraria. El segundo consistente en la pérdida de oportunidad de haber continuado laborando en el Consejo de Estado debido a su retiro acelerado de la corporación.

Conoce la Sala el recurso de apelación interpuesto por los demandantes contra la Sentencia de 19 de septiembre de 2018, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda¹.

¹ La sentencia resolvió:
PRIMERO: Declarar administrativamente responsable a la Procuraduría General de la Nación de la afectación al buen nombre y honra del señor Mayfren Padilla Téllez, por las razones anteriormente expuestas.
SEGUNDO: Condenar a la Procuraduría General de la Nación al pago de 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la ejecutoria de la presente providencia, a favor de Mayfren Padilla Téllez.
TERCERO: Condenar a la Procuraduría General de la Nación a la reparación integral de los derechos al buen nombre y a la honra del señor Mayfren Padilla Téllez, de conformidad con lo ordenado en la parte motiva de esta providencia. Así, deberá adoptar la siguiente medida de satisfacción:
La Procuraduría General de la Nación deberá publicar en su página web un encabezado en donde rectifique públicamente que la investigación disciplinaria identificada con el radicado IUS 2009-227778 finalizó con sentencia absolutoria respecto del señor Mayfren Padilla Téllez, en tanto no se lograron probar las conductas que constituían la falta disciplinaria imputada al demandante, junto al encabezado de rectificación deberá habilitar un link que redirección a la consulta de la sentencias de la investigación disciplinaria y de la presente providencia y mantendrá el acceso público al respectivo vínculo durante un año que se contarán desde la fecha en que se realice la respectiva carga de la información en la página web de esa institución.
Para cumplir lo anterior, se le concede el término improrrogable de dos meses, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia.
CUARTO: Negar las demás pretensiones de la demanda.
QUINTO: Condenar en costas de esta instancia a la parte demandada. Se fijan como agencias en derecho de esta instancia la suma equivalente a tres salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de esta providencia, a favor de la parte demandante
(...)”

En la adición se resolvió:
“PRIMERO: Acceder a la solicitud de adición de la sentencia del 19 de septiembre de 2018, en consecuencia añadir el numeral segundo, que quedará así:
SEGUNDO: Condenar a la Procuraduría General de la Nación al pago de 10 SMMLV a la ejecutoria de la presente providencia, a favor de Mayfren Padilla Téllez. Así mismo, la Procuraduría General de la Nación deberá cancelar las siguientes sumas de dinero por concepto de perjuicios morales:

DEMANDANTE	DAÑO MORAL
Mayfren Padilla Téllez	80 SMMLV
Alicia Téllez de Padilla	40 SMMLV
Lefty Azucena Rojas	40 SMMLV
Isabel Sofía Padilla	40 SMMLV
Francisco Padilla Téllez	40 SMMLV
Javier Padilla Téllez	40 SMMLV

SEGUNDO: Contra la presente providencia no procede ningún recurso”

La Sala es competente para proferir esta providencia por tratarse de un recurso de apelación en contra de una sentencia proferida por un tribunal administrativo, de conformidad con los artículos 150, 152 y 157 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, norma vigente al momento de la presentación de la demanda.

El magistrado Fredy Ibarra Martínez presentó su impedimento para participar en la discusión de la presente decisión, con fundamento en el artículo 130, numerales 3 y 4, del CPACA, toda vez que su cónyuge ha ostentado la calidad de asesora en la Procuraduría General de la Nación y actualmente se desempeña como procuradora delegada, entidad que interviene como parte demandada en este proceso de la referencia. Por tanto, en esta providencia se aceptará dicha manifestación, con el fin de que se separe del conocimiento de este asunto.

Contenido: 1. Antecedentes; 2. Consideraciones. 3. Decisión.

1. ANTECEDENTES

1.1. Posición de la parte demandante; 1.2. Posición de la parte demandada; 1.3. Trámite relevante de primera instancia; 1.4 Sentencia de primera instancia; 1.5. Recurso de apelación y trámite relevante de segunda instancia.

1.1 Posición de la parte demandante

1. El 23 de junio de 2016², Mayfren Padilla Téllez, Letty Azucena Rojas Téllez (compañera permanente), quien obra en nombre y representación de la menor Isabel Sofía Padilla Rojas (hija), Alicia Téllez de Padilla (mamá), Francisco Padilla Téllez (hermano) y Jaiver Padilla Téllez (hermano), en ejercicio de la acción de reparación directa, presentaron demanda contra la Procuraduría General de la Nación, en la que solicitaron (se transcribe):

“PRIMERA: Que se declare administrativamente responsable a la Nación – Procuraduría General de la Nación por el daño causados a los demandantes con ocasión del adelantamiento ilegal del proceso disciplinario No. IUS 2009-227778, que culminó con la absolución del Dr. Mayfren Padilla Téllez, por atipicidad de la conducta endilgada.”

2. Los perjuicios³ reclamados se resumen así:

Demandante	Tipo de perjuicio	Valor
Mayfren Padilla Téllez (víctima directa)	Lucro cesante	\$ 398.246.226

² Folio 10 cuaderno 1.
³ En la reforma de la demanda se pidió como **pretensión subsidiaria** que se condenara a la Procuraduría por la pérdida de la oportunidad que tuvo que afrontar el demandante al no poder continuar en su cargo de magistrado auxiliar a la suma de 1000 SMMLV.
De igual forma, pidió como **pretensión adicional** que se condenara a la Procuraduría a pagar los perjuicios ocasionados por el daño moral que se le causó a Mayfren Padilla Téllez por la vulneración de su derecho a la honra y buen nombre en una suma de 150 SMMLV.

	Daño emergente	\$ 30.000.000
	Perjuicio moral	500 SMMLV C/U
Lo demás demandantes	Perjuicio moral	100 SMMLV C/U

3. Como hechos relevantes que fundamentaron las pretensiones, adujeron:

4. 1) Mayfren Padilla Téllez fue servidor judicial del Consejo de Estado desde el 2004 hasta noviembre de 2009. Ocupó cargos tales como sustanciador, oficial y magistrado auxiliar. Este último cargo lo ocupó en la Sección Quinta de esta Corporación, entre el 1 de septiembre de 2008 y el 26 de noviembre de 2009, fecha de su retiro.

5. 2) El 31 de agosto de 2009, de manera intempestiva e ilegal, la Procuraduría General de la Nación abrió investigación disciplinaria y vinculó al señor Mayfren Padilla Téllez. Ese mismo día, mediante boletín oficial de la Procuraduría, se informó a la opinión pública sobre la investigación. De igual forma, la autoridad disciplinaria, lo suspendió provisionalmente del cargo de magistrado auxiliar por el término de 3 meses. Aunque el término de suspensión se extendía hasta el 30 de noviembre de 2009, el 26 de noviembre de 2009, la nominadora lo declaró insubsistente.

6. 3) La Procuradora Segunda Delegada para Casación Penal, mediante Auto de 7 de diciembre de 2009, formuló pliego de cargos en contra de Mayfren Padilla Téllez y le imputó la falta establecida en el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002: *“realizar objetivamente la descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo”* respecto de conductas que estaban relacionadas con los siguientes tipos penales: concierto para delinquir, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, concusión, cohecho propio e impropio, tráfico de influencias, abuso de autoridad por omisión de denuncia, utilización indebida de información oficial privilegiada, asesoramiento y otras actuaciones ilegales.

7. 4) A través de Auto de 16 de abril de 2010, se declaró de oficio la nulidad de todo lo actuado por violación al debido proceso. Se indicó que el pliego de cargos no explicó en qué forma el señor Padilla Téllez *“incurrió en cada una de las once conductas típicas objeto de reproche, cuando ocurrió la conducta, el concepto de violación y qué pruebas fundamentan las acusaciones resultado de las imputaciones en su gran mayoría vagas y ambiguas”*.

8. 5) Con Auto de 7 de diciembre de 2010, se formuló nuevamente pliego de cargos en contra de Mayfren Padilla Téllez. En esta oportunidad el cargo se redujo a que, entre los meses de julio de 2009 y enero de 2010, se

incumplió con el deber consagrado en el numeral 13 del artículo 153 de la Ley 270 de 1996, consistente en efectuar la declaración de bienes y rentas por variación del patrimonio. Lo anterior, teniendo en cuenta que no declaró la compra de una camioneta Grand vitara de placas DCH-520 por \$ 55.930.000.

9. 6) Mediante fallo proferido el 21 de febrero de 2012, la Procuraduría Delegada para la Vigilancia preventiva de la Función Pública impuso sanción disciplinaria al señor Padilla Téllez consistente en la suspensión del ejercicio del cargo por el término de 4 meses e inhabilidad especial por ese mismo término. La decisión fue apelada y, mediante fallo de 3 de abril de 2014, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación revocó el fallo sancionatorio por atipicidad de la conducta. Lo anterior porque en realidad no existió una variación del patrimonio comoquiera que, para comprar la camioneta, el actor adquirió un crédito financiero.

10. 7) El actor alegó dos daños, de un lado, adujo que la investigación disciplinaria le configuró un daño antijurídico porque él no debía soportar que, de manera arbitraria, se hubieran adelantado actuaciones con desmedro de su imagen y su integridad. Agregó que la autoridad demandada sin ningún sustento, lo vinculó y dio conocer a la opinión pública una falta que involucraba delitos como concierto para delinquir, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, entre otros, lo que le ocasionó una gran afectación del derecho al buen nombre y a la honra. De otro lado señaló que la Procuraduría, con su actuación, también le frustró su brillante futuro profesional en el Consejo de Estado.

11. 8) Respecto del daño consistente en la investigación intempestiva e ilegal y la consecuente afectación del derecho al buen nombre y a la honra señaló que: *"a pesar de tener la investigación disciplinaria el carácter de reservada, no tuvo ningún reparo la Procuraduría General de la Nación el mismo 31 de agosto de 2009, en expedir un comunicado en su página de internet dando a conocer la anterior decisión (...) la anterior información fue reproducida de manera inmediata por los diferentes medios de comunicación (...) con lo cual fue sometido al escarnio público, pues solo basta con revisar los anuncios en los medios de comunicación para verificar lo antes enunciado"*.

12. 9) Respecto del daño consistente en la frustración de su futuro profesional en el Consejo de Estado precisó que *"a raíz de esa nefasta investigación y la ilegal suspensión provisional en el ejercicio de su cargo y el escándalo mediático que se produjo, trajo a la postre su retiro del servicio al ser declarado insubsistente su nombramiento como magistrado auxiliar del Consejo de Estado"*

1.2 Posición de la parte demandada

13. La Procuraduría General de la Nación⁴ contestó la demanda y se opuso a la totalidad de pretensiones. Propuso dos excepciones previas: inepta demanda y caducidad. Respecto de la primera señaló que si se alegan vicios de ilegalidad en los actos administrativos disciplinarios debió demandarse a través de nulidad y restablecimiento. Frente a la segunda se indicó que el fallo disciplinario de segunda instancia se notificó el 8 de mayo de 2014 y la presentación de la solicitud para conciliar sólo se radicó el 25 de abril de 2016, es decir, por fuera del término de caducidad.

14. Frente al fondo, en síntesis, se refirió a la investigación y al retiro del actor del Consejo de Estado. Frente a la investigación indicó que la misma goza de presunción de legalidad comoquiera que, finalmente, el acto administrativo que definió la actuación disciplinaria no ha sido anulado. Luego, no podía ahora señalarse que la investigación hubiera sido arbitraria y caprichosa. Frente al retiro del actor indicó que ocurrió por la declaratoria de insubsistencia de la nominadora en ejercicio de su facultad discrecional. Agregó que incluso, ese acto fue demandado porque, a juicio del actor, existió un móvil diferente a mejorar el servicio: la investigación disciplinaria. Sin embargo, el Consejo de Estado, en decisión que hace tránsito a cosa juzgada, definió que ello no era cierto⁵.

1.3 Trámite relevante en primera instancia

15. En la audiencia inicial celebrada el 24 de febrero de 2017, entre otras, se resolvió lo relativo a las excepciones mixtas. Respecto de la caducidad indicó que no se configuraba porque el fallo absolutorio disciplinario cobró ejecutoria el 9 de mayo de 2014. Se radicó la solicitud de conciliación el 25 de abril de 2016. El 22 de junio de 2016 se expidió la constancia de conciliación fallida. La demanda se presentó el 23 de junio de 2016, dentro del término de caducidad. Frente a la inepta demanda por indebida escogencia de la acción, adujo que no se configuraba porque el actor no buscaba la nulidad del acto administrativo que revocó la sanción disciplinaria. Por el contrario, lo que buscaba era la declaratoria de responsabilidad por la actuación de la Procuraduría General de la Nación consistente en abrirle una investigación disciplinaria caprichosa y arbitraria.⁶

⁴ Folios 39 a 59 del Cuaderno principal.

⁵ Aludió a la sentencia de 12 de junio de 2014, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, dentro del proceso 2010-00544-01, demandante: Mayfren Padilla Téllez. Ahí se resolvió "La Constitución, la Ley 270 de 1996 y el Decreto 1 de 1984, confieren al nominador un amplio margen de libertad en adoptar la opción de remover a sus colaboradores de despacho, cuando el elemento de confianza se suprime, sin que ello implique un prejuzgamiento del proceso disciplinario, una violación a la dignidad humana o un desconocimiento del principio de presunción de inocencia."

⁶ En sus palabras indicó: "(...) para obtener la reparación de los daños causados con ocasión de la investigación disciplinaria, sin perseguir la nulidad del mismo, en tanto el fallo fue favorable al demandante, medio idóneo resulta ser el de reparación directa."

16. La última decisión fue apelada. Mediante Auto de 20 de noviembre de 2017, esta corporación resolvió revocar la decisión que resolvió sobre la ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción por considerar que, en la audiencia inicial, únicamente, se podía resolver sobre excepciones previas taxativas contenida en el artículo 100 del CGP y esta no era una excepción previa. Luego no podía ser decidida en la Audiencia Inicial.

17. El 3 de mayo de 2018 se retomó la Audiencia inicial, en la que, entre otras, se fijó el litigio y se decretaron pruebas documentales y testimoniales. El 26 de julio de 2018 se realizó la audiencia de pruebas, en la cual se incorporaron las pruebas documentales recaudadas y se practicaron los testimonios.

1.4 Sentencia de primera instancia y sentencia de adición

18. El 19 de septiembre de 2018, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B estudió de fondo el asunto y accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. Se pronunció sobre los daños consistentes en el retiro del actor del Consejo de Estado por la declaratoria de insubsistencia y en la investigación disciplinaria supuestamente ilegal.

19. Respecto de la declaratoria de insubsistencia del actor señaló que *"la Sala se abstendrá de hacer pronunciamiento alguno, en atención a que el acto administrativo de desvinculación fue objeto de estudio de legalidad por el juez natural (...) quien resolvió, en primera y segunda instancia, mantener incólume el Decreto 307 de 26 de noviembre de 2009, pues el mismo fue proferido en ejercicio de la facultad discrecional del nominado y porque el cargo que desempeñaba el demandante era de libre nombramiento y remoción. Por lo anterior la declaratoria de insubsistencia no encuentra causa u origen en la investigación disciplinaria adelantada por el Consejo de Estado."*

20. En lo que concierne a la investigación disciplinaria, señaló que, si bien, por regla general, la investigación disciplinaria debe ser soportada por quienes ejercen una función pública y no constituye por sí sola un daño antijurídico lo cierto fue que en este caso la investigación estuvo provista de irregularidades que no debió soportar el demandante. Anotó que, con violación al artículo 95 de la Ley 734 de 2002⁷, *"la Procuraduría [mediante el*

⁷ **ARTÍCULO 95. Reserva de la actuación disciplinaria.** En el procedimiento ordinario las actuaciones disciplinarias serán reservadas hasta cuando se formule el pliego de cargos o la providencia que ordene el archivo definitivo, sin perjuicio de los derechos de los sujetos procesales. En el procedimiento especial ante el Procurador General de la Nación y en el procedimiento verbal, hasta la decisión de citar a audiencia.

El investigado estará obligado a guardar la reserva de las pruebas que por disposición de la Constitución o la ley tengan dicha condición.

Boletín 466 de 31 de agosto de 2009] reveló información sensible sobre el procedimiento disciplinario que estaba adelantando, puesto que informó a la opinión pública la apertura de investigación disciplinaria en contra de Mayfren Padilla Téllez y además informó sobre el envío de copias de la actuación disciplinaria a la Fiscalía para que se estudiara la presunta comisión de los delitos de concierto para delinquir en concurso con lavado de activos, fraude procesal, cohecho, tráfico de influencias". Agregó que esa información fue difundida en medios de comunicación como El Mundo, W radio, Vanguardia, Caracol, revista Semana.

21. Establecido que el actor no debía soportar la investigación en esas condiciones y que ese daño era atribuible a la Procuraduría General de la Nación, se pronunció frente a la afectación a la honra y el buen nombre que generó la investigación. Concluyó que la publicación del boletín y el despliegue de los medios de comunicación sobre la investigación por las conductas que sugerían la comisión de conductas de corrupción al interior del Consejo de Estado⁸ *"no solo afectó de forma general su prestigio y buen reconocimiento, sino que además perturbó su círculo social más próximo, en tanto el medio profesional en el que se desarrollaba no era ajeno o desconocía los señalamientos que se hicieron en su contra, poniendo en duda, de forma injustificada, su formación ética y sus calidades tanto profesionales como personales. (...) los comunicados de prensa que circularon fueron suficientes para que la sociedad en general se creara una imagen poco ética de las personas que estaban siendo señaladas de los delitos relacionados con corrupción judicial."*

22. Expuesto lo anterior, procedió a liquidar el perjuicio consistente en la afectación a los bienes constitucional y convencionalmente protegidos - buen nombre y honra- (no se pronunció respecto de los perjuicios morales que se habían solicitado). Concluyó que se estimaba pertinente ordenar el pago de 10 SMMLV a favor de Mayfren Padilla. Justificó su decisión en la repercusión social que tuvo la divulgación de la investigación. Adicionalmente, ordenó una medida de reparación no pecuniaria consistente, en síntesis, en que la Procuraduría General de la Nación publique en su página web una rectificación pública.

23. La parte actora, dentro del término de ejecutoria, solicitó adición de la sentencia para que se pronunciara sobre los perjuicios morales. Mediante adición de sentencia de 14 de noviembre de 2018, ese tribunal ordenó que la Procuraduría General de la Nación le debería pagar por perjuicios morales en favor de la víctima directa 80 SMMLV y en favor de cada uno de

⁸ Y relacionaban delitos como concierto para delinquir, lavado de activos, fraude procesal, entre otros.

los demás demandantes, 40 SMMLV⁹. En total se ordenó el pago 280 SMMLV por perjuicios morales.

1.5 Recurso de apelación y trámite relevante en segunda instancia

24. La Procuraduría General de la Nación¹⁰ apeló la decisión porque consideró que la investigación disciplinaria no rompió las cargas que, como empleado público, debía soportar el señor Mayfren Padilla Téllez. Se apartó del análisis de la primera instancia por cuatro razones. La primera, porque el Boletín 466 de 31 de agosto de 2009 no faltó a la verdad, no violó la reserva porque no señaló detalles de la investigación y jamás utilizó *“expresiones tendientes a inducir al lector en señalar que el doctor Mayfren Pasilla Téllez, fuera culpable de lo relatado en el informe”*. La segunda, porque las noticias publicadas por algunos medios de comunicación son responsabilidad exclusiva de esos medios. La tercera porque consideró que no debió repararse el daño por la afectación a bienes constitucional y convencionalmente protegidos: aseguró que no se afectó la honra y el buen nombre del actor y que, adicionalmente, no había lugar a la rectificación porque el Boletín 466 no faltó a la verdad. Finalmente, adujo que no compartía el reconocimiento de los perjuicios morales por afectación al buen nombre del actor porque, en todo caso, *“pudo continuar con su carrera judicial, lo cual se sustenta en su desempeño como juez administrativo, sin que la aludida investigación disciplinaria haya impedido que pudiera ser nombrado y tomar posesión del cargo; en otras palabras, su carrera no fue truncada por aquel evento (...)”*.

25. La parte demandante¹¹ apeló la sentencia frente a dos aspectos: que no se accedió a la reparación de la pérdida de oportunidad de haber continuado de magistrado auxiliar en el Consejo de Estado y la liquidación de perjuicios. Respecto de lo primero, indicó que, en este caso, el Tribunal se eximió de estudiar lo relativo a su retiro del cargo con base en que el Consejo de Estado mantuvo incólume la legalidad del acto de insubsistencia. Sin embargo, señaló que no se discutía la legalidad del acto administrativo de retiro sino la reparación del daño consistente en la pérdida

⁹ Al respecto la decisión concluyó: *“La Sala considera que el daño moral resulta presumible, pues además de haberse aportado los registros civiles de nacimiento de los demandantes que prueban la calidad en la que acuden al proceso, y de haberse demostrado, a través de los testimonios practicados en la audiencias de pruebas, la existencia de la unión marital de hecho entre la víctima directa y la señora Letty Rojas Téllez, se observa que el daño moral se concretó por las relaciones de cercanía y ayuda mutua que permean la relación familiar, máxime si se tiene en cuenta que se trata del núcleo más próximo.*

En ese sentido, el hecho de que hubieran realizado una serie de publicaciones en medios de comunicación masiva en los que ponía en entredicho las calidades personales, profesionales y éticas del señor Mayfren Padilla no solo afectó a la persona directamente agredida con la información puesta en circulación, sino que además aquejó a sus familiares más cercanos, quienes resultaron perturbados por los comentarios desobligantes que se hicieron respecto al señor Mayfren, máxime si se tiene en cuenta que los enunciados noticiosos hacían preferencia a una investigación por casos de corrupción, cuando la realidad era que la investigación disciplinaria se adelantó finalmente por el presunto incumplimiento a una carga propia de la calidad de servidor público”

¹⁰ Folios 478 a 482 y, con ocasión de la adición, extendió su recurso 498 y 503 del Cuaderno del Consejo de Estado

¹¹ Folios 469 a 477 del cuaderno del Consejo de Estado.

de oportunidad de haber continuado ejerciendo su cargo de magistrado auxiliar; a su juicio, se configuró el elemento cierto¹² y definitivo¹³ que requiere la pérdida de oportunidad. Frente a la liquidación de perjuicios indicó que la suma de 10 SMMLV fue irrisoria y no fue motivada. Adicionalmente, no se resolvió nada frente a los perjuicios morales. (No obstante, posteriormente la decisión fue adicionada, se concedieron perjuicios morales y contra esa decisión no interpuso recurso de apelación)

26. El 21 de agosto de 2019 se admitieron los recursos de apelación y el 6 de marzo de 2020 se corrió traslado para que las partes alegaran de conclusión y el Ministerio Público rindiera concepto. La Procuraduría General de la Nación¹⁴ presentó alegatos en los que reiteró los argumentos del recurso de apelación y pidió que se revocara la sentencia de primera instancia. El demandante¹⁵ presentó alegatos en los que reiteró los argumentos de la demanda y del recurso. Agregó que no es cierto que el daño al buen nombre y a la honra sea atribuible a los medios de comunicación comoquiera que estos medios se basaron en el Boletín de la Procuraduría. Luego, de no haber existido tal Boletín no se hubiera efectuado ese despliegue mediático. De igual forma pidió que se aumentara la reparación por el daño a los derechos y bienes constitucional y convencionalmente protegidos que se fijó en 10 SMMLV. Finalmente, insistió en que debía reconocerse el daño consistente en la pérdida de oportunidad de haber continuado de magistrado auxiliar.

27. El Ministerio Público rindió concepto¹⁶ en el que pidió que se revocara la decisión. Primero, se pronunció respecto de la investigación y señaló que los datos generales de una actuación disciplinaria eran información pública y la autoridad disciplinaria podía legalmente darla a conocer en cualquier momento procesal. Aseguró que se trataba de la información sobre la gestión institucional legalmente y constitucionalmente encomendada, y *"toda información de la gestión institucional de una entidad estatal es pública, aunque se trate de una autoridad disciplinaria"*. Agregó que eso no se oponía a la reserva el artículo 95 de la Ley 734 de 2002, aunque implique identificar a los investigados, sus empleos, el estado del proceso y los hechos materia de investigación, porque lo que riñe con la reserva el

¹² Al respecto indicó "Es indudable que el no poder continuar ejerciendo el cargo de Magistrado Auxiliar se debió a la pérdida de credibilidad máxime cuando se hicieron imputaciones sobre presunta corrupción las cuales nunca se probaron y tal como reconoció la Procuraduría, la decisión de iniciar la misma y el primer pliego de cargos que se profirió resultó ilegal y violatorio del derecho al debido proceso, lo cual sin lugar a dudas generó la pérdida de confianza de su nominadora, tal como lo reconoció en la declaración que rindió ante la propia procuraduría y que el Tribunal se abstuvo de valorar"

¹³ Al respecto anotó "En el presente caso el perjuicio que se reclama no es eventual o hipotético, comoquiera que el Dr. Padilla Téllez tenía una expectativa legítima de haber podido continuar en el desempeño de su cargo como Magistrado auxiliar, con lo cual podía devengar los salarios y prestaciones sociales propias de dicho cargo, si no fuera por el adelantamiento de la investigación disciplinaria, se hubiera podido evitar la pérdida de los emolumentos, lo cual ya no puede ser alcanzado"

¹⁴ Índice 22 Samai.

¹⁵ Índice 23 Samai.

¹⁶ Índice 25 Samai

proceso es publicar pormenores del disciplinario en cuanto a pruebas no practicadas ya que esa publicación podría entorpecer su práctica. Segundo, se pronunció respecto de la pérdida de oportunidad de continuar como magistrado y señaló que, de conformidad con el testimonio rendido por la nominadora del actor en el proceso disciplinario, su retiro obedeció a la pérdida de confianza en él por motivos ajenos al proceso disciplinario.

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Presupuestos procesales y decisión a adoptar; 2.2. Análisis sustantivo; 2.3. Sobre la condena en costas.

2.1 Presupuestos procesales y decisión a adoptar

28. La Sala se pronunciará parcialmente sobre el fondo del asunto. La acción de reparación directa es el medio de control **procedente para buscar la declaratoria de responsabilidad por haberlo vinculado a una investigación disciplinaria** que, según el actor, fue arbitraria e ilegal. La Sala se aparta del argumento de la Procuraduría General de la Nación según el cual el medio de control adecuado es la acción de nulidad y restablecimiento porque debe atacarse el acto administrativo que resolvió el proceso disciplinario. Lo anterior porque, justamente, ese acto definitivo (objeto de control judicial), revocó la sanción. Luego, el actor no tenía interés en demandar su nulidad.

29. Ahora, frente a la **procedencia** del medio de control de reparación directa **para solicitar la reparación consistente en la pérdida de oportunidad** de haber continuado como magistrado auxiliar en el Consejo de Estado, la Sala estima que este mecanismo no es el procedente. Al respecto, se considera que el retiro del actor no ocurrió por la investigación disciplinaria sino por la declaratoria de insubsistencia expedido por su nominadora el 26 de noviembre de 2009. En esa medida, la fuente del daño es un acto administrativo. Aunque el actor señala en su recurso de apelación que la acción de reparación directa sí es procedente porque en este proceso no cuestiona legalidad de ese acto administrativo, sino solicita la reparación de un daño (pérdida de oportunidad de continuar en el Consejo de Estado por su retiro), debe recordarse que el medio de control no depende de la intención del actor sino de la fuente del daño. En este asunto, la fuente del daño fue el acto administrativo que lo retiró. Acto administrativo que, por demás, fue demandado por el actor y, en sentencia de segunda instancia proferida por el Consejo de Estado (que hace tránsito a cosa juzgada)

estableció que el retiro obedeció a la facultad discrecional¹⁷. Luego, el acto administrativo de retiro mantuvo su presunción de legalidad. En consecuencia, la Sala desestima los argumentos del recurso de apelación del demandante, según los cuales, debía existir un pronunciamiento de fondo respecto de este daño. En ese orden, declarará que este daño se alegó mediante el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, fue resuelto y lo decidido hace tránsito a cosa juzgada.

30. Respecto de la **oportunidad** se advierte que la demanda se instauró en término: el fallo disciplinario que revocó la sanción cobró ejecutoria el 9 de mayo de 2014. La conciliación extrajudicial se radicó el 25 de abril de 2016¹⁸. Las constancias de conciliación fallida se expidieron el 22 de junio de 2016¹⁹. La demanda se instauró el 23 de junio de 2016²⁰. Es decir, dentro de los dos años previstos en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

31. La Sala analizará, de conformidad con el artículo 328 del código General del Proceso²¹, los argumentos expresamente consagrados en los recursos de apelación, y toda vez que no hubo apelación de la totalidad de la sentencia, solo se analizarán los argumentos aludidos y desarrollados en los recursos de la parte demandante y de la Procuraduría General de la Nación.

32. La Sala modificará la sentencia de primera instancia. Confirmará la decisión de condenar a la Procuraduría General de la Nación por haberle causado un daño antijurídico al señor Mayfren Padilla Téllez con ocasión de la investigación disciplinaria que se adelantó de manera arbitraria y que tuvo que soportar. Sin embargo, modificará lo relativo a los perjuicios; respecto de los perjuicios a bienes constitucional y convencionalmente protegidos mantendrá la medida no pecuniaria de rectificación y revocará la medida pecuniaria de reparación; respecto de los perjuicios morales revocará el reconocimiento de estos perjuicios para la mamá, compañera permanente, hija y hermanos del actor por no encontrarse demostrados y modificará el reconocimiento a 15 SMMLV para el señor Mayfren Padilla Téllez.

¹⁷ En esa sentencia se indicó: "La Constitución, la Ley 270 de 1996 y el Decreto 01 de 1984, confieren al nominador un amplio margen de libertad en adoptar la opción de remover a sus colaboradores de despacho, cuando el elemento confianza se suprime, sin que ello implique un prejuzgamiento del proceso disciplinario, una violación a la dignidad humana o un desconocimiento del principio de presunción de inocencia."

¹⁸ Folio 7 Cuaderno 1.

¹⁹ Folio 9 Cuaderno 1.

²⁰ Folio 10 cuaderno 1.

²¹ "El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias. El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella. En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia."

2.2 Análisis sustantivo

33. La Sala se pronunciará respecto de los dos recursos de apelación. Para ello, en primer lugar, abordará lo relativo a la investigación disciplinaria y determinará si la misma le produjo un daño antijurídico al actor y, en segundo lugar, revisará lo relativo a los perjuicios.

2.2.1 Investigación disciplinaria y daño antijurídico

34. En su recurso de apelación, la Procuraduría General de la Nación afirmó que la investigación disciplinaria adelantada en contra de Mayfren Padilla Téllez no rompió las cargas que, como empleado público, debía soportar porque, a diferencia de lo resuelto por el tribunal de primera instancia, el Boletín 466 de 31 de agosto de 2009 no constituyó un atropello dentro de la investigación disciplinaria.

35. Para resolver, la Sala sostendrá que, por regla general, una investigación de tipo penal o disciplinario constituye una carga que los ciudadanos deben soportar con el fin de que el Estado pueda esclarecer los hechos y conductas que amenacen determinados bienes jurídicos tutelados y, en consecuencia, pueda impartir justicia y consolidar un Estado de Derecho. En ese sentido, la mayoría de veces, es posible concluir que tales investigaciones no constituyen daños antijurídicos que deban ser reparados, sino, justamente, actuaciones tendientes a dirimir controversias y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. No obstante, existen situaciones que rebasan lo que, normalmente, debe soportarse cuando se es investigado por una autoridad del Estado.

36. En el caso concreto, la Sala, al igual que el Tribunal de primera instancia, considera que la vinculación al proceso disciplinario del señor Mayfren Padilla Téllez superó la carga que normalmente debe soportarse comoquiera que la Procuraduría General de la Nación afectó desproporcionadamente los derechos del actor.

37. Al respecto, se observa que el mismo día en que se le abrió investigación disciplinaria al actor y se lo vinculó²² (para ese momento

²² Respecto del inicio de la investigación disciplinaria se encuentra probado que, por Auto de 30 de julio de 2009, se inició indagación preliminar contra Carlos Arturo Fernández Trujillo y se ordenó la práctica de pruebas. Mediante Auto de 4 de agosto de 2009, se dispuso visita especial a las actuaciones adelantadas por la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía en el radicado 2007-00005. Mediante Auto de 11 de agosto, el Procurador General de la Nación ordenó la inspección a instalaciones de la Fiscalía. El 20 de agosto de 2009, la Procuraduría ordenó la práctica de pruebas. Finalmente, mediante Auto de 31 de agosto de 2009, la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial resolvió abrir investigación contra: 1. Carlos Arturo Fernández Trujillo (oficial mayor de la Sección Quinta del Consejo de Estado), 2. Mayfren Padilla Téllez (magistrado auxiliar de esa sección), 3. Edilberto Samuel Casas Rojas (escribiente de la Sección Primera del Consejo de Estado), 4. Virgilio Almanza Ocampo (secretario de la Sección Quinta del Consejo de Estado) y 5. Esmeralda Muñoz Collazos (Profesional universitario G18 de la Procuraduría 1 Delegada para la Vigilancia Administrativa)

magistrado auxiliar de la Sección Quinta del Consejo de Estado²³), la Procuraduría General de la Nación, en su página web oficial, sección de noticias, publicó el Boletín 466 de 31 de agosto de 2009²⁴. Este boletín indicó:

"PGN abre investigación disciplinaria contra empleados del Consejo de Estado. Bogotá. 31 de agosto de 2009. Ante la solicitud que en el pasado mes de julio hicieron algunos de los magistrados de la Sección Quinta del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordoñez Maldonado designó a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial, para adelantar la investigación disciplinaria por hechos irregulares que al parecer comprometen a servidores públicos de esa Corporación.

Luego de hacer un análisis preliminar de la información, la Procuraduría General resolvió abrir investigación disciplinaria contra:

(...)

2. Mayfren Padilla Téllez, magistrado auxiliar de la Sección Quinta del Consejo de Estado.

(...)

Así mismo, se ordenó la suspensión provisional, de inmediato cumplimiento, sin derecho a remuneración, por el lapso de tres (3) meses, contra cuatro de los afectados.

El jefe del Ministerio Público compulsó copias de todo lo actuado ante la Unidad Nacional Contra el Terrorismo, de la Fiscalía General de la Nación para que, por competencia, en razón a las conductas señaladas en la providencia, se investigue la responsabilidad penal de todos los involucrados en los hechos referidos por la presunta conducta de concierto para delinquir en concurso con lavado de activos, fraude procesal, concusión, cohecho, tráfico de influencias y otros.

Esta decisión, fue comunicada al Presidente del Consejo de Estado y al Secretario General de la Procuraduría General de la Nación, así como a las investigados suspendidos.

Al mismo tiempo, se enviaron copias de este proceso a la Comisión de Casación de la Cámara de Representantes para que investigue las posibles conductas penales y/o disciplinarias en las que pudo haber incurrido el Doctor José Alfredo Escobar Araujo"

38. Lo expuesto en ese Boletín fue replicado, entre el 31 de agosto de 2009 y el 2 de septiembre de 2009, por medios de comunicación cómo El

²³ Folio 6 Cuaderno de pruebas

²⁴ Folio 58 Cuaderno de pruebas

Mundo²⁵, La W²⁶, Vanguardia²⁷, Caracol Radio²⁸ y Semana²⁹. Es decir, la información que se registró en los diferentes medios de comunicación se basó en el aludido Boletín, luego, si la Procuraduría se hubiera abstenido de expedirlo los medios de comunicación no hubieran efectuado ese despliegue mediático en los términos señalados.

39. De lo señalado, la Sala establece que ese Boletín expuso el nombre y la idoneidad ética del señor Mayfren Padilla Téllez de manera apresurada, ligera, grave e innecesaria. Lo expuso porque, expresamente, registró su nombre, sus apellidos y su cargo; es decir lo identificó e individualizó respecto de otros miembros de la sociedad. La información fue apresurada comoquiera que el boletín se expidió el mismo día en que se abrió la investigación, incluso, antes de que se adelantara un trabajo investigativo de las actuaciones de él y que se le formulara el pliego de cargos³⁰. Ligera porque, sin referir ningún acervo probatorio, señaló no sólo que se abría la investigación disciplinaria, sino que se compulsaban copias a la justicia penal por la posible comisión de los delitos de concierto para delinquir en concurso con lavado de activos, fraude procesal, concusión, cohecho, tráfico de influencias y otros. Grave, porque se indicó que la investigación

²⁵ **Titular de la noticia: Procurador investiga funcionarios del CE. Se destapa red de tráfico de influencias.** De la noticia se resalta: "(...) En total cuatro funcionarios del Consejo de Estado están involucrados en el señalamiento del procurador: los magistrados auxiliares Mayfren Padilla Téllez (...). Según Ordoñez se pidió a la Fiscalía que se investigue la responsabilidad de estos cinco funcionarios involucrados en los presuntos delitos de concierto para delinquir en concurso con lavado de activos, fraude procesal, concusión, cohecho, tráfico de influencias y otros. De igual forma, y sin entrar en detalles, se informó que durante la investigación la Procuraduría halló supuestas irregularidades que comprometerían al magistrado del Consejo de la Judicatura José Alfredo Escobar Araujo con esta red delincencial. (...)"

²⁶ **Titular de la noticia: Procuraduría investiga por corrupción a funcionarios del Consejo de Estado y pide vincular a magistrado.** De la noticia se resalta: "(...) entre los afectados con la decisión están el magistrado auxiliar Mayfren Padilla Téllez (...) Igualmente ordenó compulsar copias ante la Unidad Nacional contra el terrorismo, de la Fiscalía General de la Nación, para que se investigue a los cinco funcionarios por su eventual responsabilidad en los delitos de concierto para delinquir en concurso con lavado de activos, fraude procesal, concusión, cohecho, tráfico de influencias, entre otros."

²⁷ **Titular de la noticia: Capturado empleado del Consejo de Estado por concusión.** De la noticia se resalta: "El pasado lunes, la Procuraduría General de la Nación decidió abrir investigación disciplinaria contra cinco empleados del Consejo de Estado, uno de ellos Carlos Arturo Fernández Trujillo. Los otros son Mayfren Padilla Téllez, magistrado auxiliar de la Sección Quinta (...). El jefe del Ministerio Público compulsó copias de todo lo actuado ante la Unidad Nacional contra el Terrorismo, de la Fiscalía General de la Nación "para que por competencia, en razón a las conductas señaladas en la providencia, se investigue la responsabilidad penal de todos los involucrados en los hechos referidos por la presunta conducta de concierto para delinquir en concurso con lavado de activos y fraude procesal."

²⁸ **Titular de la noticia: Procuraduría investiga por corrupción a funcionarios del Consejo de Estado.** De la noticia se resalta: "El Procurador Alejandro Ordoñez dijo que luego del análisis preliminar se ordenó la investigación disciplinaria a (...) Mayfren Padilla Téllez, magistrado auxiliar de la Sección Quinta del Consejo de Estado (...). El procurador General de la Nación Alejandro Ordoñez ordenó compulsar copias de todo lo actuado ante la Unidad Nacional contra el terrorismo de la Fiscalía General de la Nación, para que se investigue a estos cinco funcionarios por la responsabilidad penal de todos los involucrados por presunta conducta de concierto para delinquir en concurso con lavado de activos, fraude procesal, concusión, cohecho, tráfico de influencias, entre otros"

²⁹ **Titular de la noticia: Procuraduría pidió investigar al Magistrado Escobar Araujo por tráfico de influencias.** De la noticia se resalta: "El Ministerio Público suspendió, por su participación en un presunto tráfico de influencias, a los magistrados auxiliares de la Sección Quinta del Consejo de estado (...) Mayfren Padilla Téllez. (...) El Ministerio Público además envió la respectiva copia a la Fiscalía para que investigue a los funcionarios mencionados por su presunta responsabilidad en los delitos de "concierto para delinquir en concurso con lavado de activos, fraude procesal, concusión, cohecho, tráfico de influencias y otros"

³⁰ Incluso, en este punto, se destaca que, en efecto, como lo señaló el artículo 95 de la Ley 734 de 2002: "las actuaciones disciplinarias serán reservadas hasta cuando se formule el pliego de cargos o la providencia que ordene el archivo definitivo, sin perjuicio de los derechos de los sujetos procesales." Sin embargo, aquí se ofreció a la opinión pública información sobre una actuación disciplinaria: la apertura y vinculación a un proceso disciplinario del actor.

sugería la comisión conductas punibles que atentaban contra la seguridad pública, tales como, concierto para delinquir. Innecesaria, porque no existía ninguna disposición normativa que obligara a la Procuraduría a publicar este boletín a la opinión pública.

40. Ahora bien, aunque la sola expedición del Boletín, por las razones señaladas pudo afectar al actor, lo cierto es que, para la Sala, la investigación disciplinaria le causó un daño antijurídico: a) cuando la Procuraduría General de la Nación declaró la nulidad incluso de la formulación del pliego de cargos³¹ por violación al debido proceso³² y, finalmente, b) cuando pese haber anunciado a la opinión pública la aludida investigación asociada a delitos contra la seguridad pública como concierto para delinquir, terminó con una investigación de una conducta sustancialmente diferente: no haber efectuado la declaración juramentada de bienes y rentas por variación del patrimonio³³. Investigación que, por demás, terminó por atipicidad de la conducta³⁴.

41. Para la Sala, con las anteriores actuaciones quedó expuesto el atropello padecido por el señor Mayfren Padilla Téllez en el marco de la investigación disciplinaria adelantada por la Procuraduría General de la Nación.

42. Ahora bien, aunque la procuraduría en su recurso alegó que el boletín nunca faltó a la verdad ni afectó la presunción de inocencia del actor comoquiera que fue clara en señalar que "tan sólo" se trataba de la apertura de una investigación lo cierto es que, cuando esa investigación se anuló, nunca se dio a conocer por el mismo medio lo acontecido. En esa medida, si bien el Boletín no faltó a la verdad, la comunicación a la opinión pública sí fue incompleta porque, cuando la investigación se anuló por violación insuperable al derecho fundamental al debido proceso, ello no

³¹ El 7 de diciembre de 2009 se formuló el pliego acusatorio con dos cargos: 1. Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo. 2. Omitir la denuncia de faltas gravísimas o delitos dolosos investigables de oficio de que tenga conocimiento en razón del cargo o función. Esto como consecuencia de haberse establecido que se comprometía la responsabilidad del disciplinado en las conductas típicas de: 1. Concierto para delinquir, 2. Enriquecimiento ilícito, 3. Lavado de activos, 4. Concusión, 5. Cohecho propio, 6. Cohecho impropio, 7. Tráfico de influencias de servidor público, 8. Abuso de autoridad por omisión de denuncia, 9. Utilización indebida de información oficial privilegiada, 10. Asesoramiento y 11. Falso testimonio.

³² Mediante Auto de 6 de abril de 2010 se decretó la nulidad de manera oficiosa incluso de la formulación de cargos. Se resalta del Auto: "*Dicha descripción [circunstancias de tiempo, normas violadas, concepto de violación, modalidad conducta] no obra dentro del pliego de cargos de 7 de diciembre de 2009, pues no se explica en qué forma (...) Padilla (...) incurrió en cada una de las once conductas típicas objeto de reproche, cuando ocurrió la conducta, el concepto de la violación y qué pruebas fundamentan las acusaciones resultado las imputaciones en su gran mayoría vagas y ambiguas.*"

³³ Violación del numeral 13 del artículo 153 de la Ley 270 de 1996.

³⁴ Mediante fallo disciplinario de segunda instancia de 3 de abril de 2014 se concluyó "En consecuencia, no puede considerarse que el patrimonio del señor Padilla Téllez varió significativamente con la compra de una camioneta Gran Vítara por la suma de \$ 55.930.000, pues dicho bien fue adquirido en virtud de un préstamo de consumo otorgado por el Banco AV Villas, en el mes de enero de 2009, por un valor de sesenta millones de pesos (folio 517 cuaderno original 3), por lo que en realidad no existió incremento patrimonial."

fue informado.

43. En consecuencia, la Sala concluye que, en este caso, se probó que la investigación disciplinaria adelantada en contra del señor Mayfren Padilla Téllez le causó un daño antijurídico atribuible a la Procuraduría General de la Nación en la medida que incurrió en una clara falla del servicio.

2.2.2 Liquidación de perjuicios

44. Frente a la liquidación de perjuicios, se advierte que la primera instancia reconoció dos tipos de perjuicios: el moral³⁵ y los perjuicios a bienes constitucional y convencionalmente protegidos (pbccp)³⁶. La Procuraduría General de la Nación en su recurso de apelación sostuvo que no debió repararse el daño por los pbccp y que no compartía el reconocimiento de los perjuicios morales del actor. El demandante apeló que la indemnización pecuniaria por los pbccp fue irrisoria.

45. **Respecto de lo pbccp (honra y buen nombre)** debe indicarse, en primer lugar, que la parte actora no solicitó expresamente esta categoría de perjuicios. No obstante, no puede olvidarse que esta categoría puede ser reconocida de oficio³⁷ pero que, incluso, en la reforma de la demanda, el actor pidió que se condenara a la Procuraduría a pagar *"los perjuicios ocasionados por el daño moral"* que se le causó a Mayfren Padilla Téllez *"por la vulneración de su derecho a la honra y buen nombre"* en una suma de 150 SMMLV. Es decir, aunque no aludió a la categoría sí pidió la reparación a la honra y buen nombre.

46. Para la Sala la afectación a su buen nombre y su honra se encuentra probada, no solo con la información publicada en los medios de comunicación y que quedó referida en el párrafo 38 sino con los tres testigos del actor: Diana Fabiola Millán Suárez, Manuel Millán Suarez y Wildemar Alfonso Lozano Barón³⁸ que, de manera espontánea, reiterada y clara, explicaron como el señor Mayfren Padilla Téllez resultó estigmatizado y su

³⁵ La primera instancia reconoció 80 SMMLV para el actor y 40 SMMLV para cada uno de sus familiares porque el mismo era presumible

³⁶ La primera instancia reconoció 10 SMMLV para Mayfren Padilla Téllez y además una medida no pecuniaria de rectificación.

³⁷Sala Plena. Sección Tercera. Sentencia de unificación. 28 de agosto de 2014. Rad.32988. "(...) ii) La reparación del daño es dispositiva: si bien las medidas de reparación de este tipo de daños pueden serlo a petición de parte, también operan de oficio, siempre y cuando aparezca acreditada su existencia."

³⁸ Amigos del actor de quienes se destacan declaraciones importantes al respecto:

- "Por supuesto, indudablemente el buen nombre del doctor Mayfren fue enlodado hasta mas no poder, empezado por todas las comunicaciones que se dieron en medios radiales y escritos"
- "La desmoralización de todos fue muy significativa (...) en el 2010 yo tomo la decisión de renunciar debido a la pésima situación en la que nos encontrábamos por sospechas, rumores, derivados de la pérdida de confianza de los consejeros hacia todos, no era fácil manejar el hecho de que al doctor Mayfren con todo el recorrido que llevaba tuviese unas acusaciones de semejante calibre"
- "Hace dos años o más cuatro años fue absuelto, hubo un como una absolución de cargos, es lo que entiendo, cuando lo supimos fue demasiado tarde, porque a todos nos apenó en lo que se vio envuelta Mayfren, la familia, las afectaciones que se tuvo"

nombre personal, profesional y ético se vio afectado. Además, debe indicarse que el hecho de que el actor en la actualidad se desempeñe como juez de la República no es sinónimo de que su imagen no hubiera sido afectada, máxime cuando, de conformidad con los testigos, él alcanzó esta dignidad después de superar todas las etapas del concurso de méritos, concurso en el cual, por supuesto, no tenía cabida la infortunada percepción del actor que pudo generarse con ocasión del Boletín 466.

47. Probado el perjuicio³⁹, la Sala comparte la medida de rectificación ordenada por la primera instancia⁴⁰ comoquiera que es una forma de aclarar lo ocurrido, restaurar el buen nombre del señor Mayfren Padilla, lograr disuadir la percepción que se pudo formar la opinión pública por el comunicado y permitir que el actor vuelva a disfrutar de buena imagen ética y profesional. No obstante, se hará una precisión respecto de que se deberá informar que la absolución se realizó por otra conducta. Adicionalmente, se ordenará a la Procuraduría General de la Nación que conmine a los medios de comunicación que aún registran información sobre el actor en la web para que la retiren.

48. No es de recibo lo expuesto por la Procuraduría General de la Nación en su recurso, frente a que no hay lugar a ninguna rectificación porque el Boletín 466 de 2009 no faltó a la verdad. Si bien, ahí se registró que se abrió una investigación disciplinaria contra Mayfren Padilla Téllez y que se remitieron copias a la Fiscalía para que se investigaran los delitos de concierto para delinquir en concurso con lavado de activos, fraude procesal, concusión, cohecho, tráfico de influencias y otros, ambos aspectos ciertos, posteriormente, la Procuraduría no se tomó el trabajo de expedir un nuevo boletín para contarle a la opinión pública que esa investigación fue anulada por violación al debido proceso. Tampoco le contó a la opinión pública que varió sustancialmente la formulación de cargos y que, incluso, por el nuevo cargo, el señor Mayfren padilla fue absuelto por atipicidad de la conducta. En consecuencia, sí resulta necesario, que, así como se comunicó que él actor estuvo involucrado en

³⁹El magistrado Martín Bermúdez Muñoz considera que los perjuicios se deben reconocer a título de daño moral y no como un daño a bienes constitucional y convencional protegidos. Lo anterior en la medida en que el magistrado no comparte el reconocimiento de perjuicios bajo esta categoría. Ver aclaración de voto en el Exr. 60735.

⁴⁰"Condenar a la Procuraduría General de la Nación a la reparación integral de los derechos al buen nombre y a la honra del señor Mayfren Padilla Téllez, de conformidad con lo ordenado en la parte motiva de esta providencia. Así, deberá adoptar la siguiente medida de satisfacción:

La Procuraduría General de la Nación deberá publicar en su página web un encabezado en donde rectifique públicamente que la investigación disciplinaria identificada con el radicado IUS 2009-227778 finalizó con sentencia absolutoria respecto del señor Mayfren Padilla Téllez, en tanto no se lograron probar las conductas que constituían la falta disciplinaria imputada al demandante, junto al encabezado de rectificación deberá a habilitar un link que redirección a la consulta de la sentencias de la investigación disciplinaria y de la presente providencia y mantendrá el acceso público al respectivo vínculo durante un año que se contarán desde la fecha en que se realice la respectiva carga de la información en la página web de esa institución.

Para cumplir lo anterior, se le concede el término improrrogable de dos meses, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia."

una investigación disciplinaria en la que, incluso, se compulsaba copias por delitos contra seguridad pública, se comunique cómo culminó esta investigación.

49. La Sala considera que, aunque debe mantenerse la medida de reparación no pecuniaria, debe revocarse los 10 SMMLV reconocidos por la primera instancia en esta categoría de perjuicios a pbccp. En este punto, se estima que, de conformidad con la jurisprudencia, este perjuicio se repara principalmente a través de medidas de carácter no pecuniario⁴¹ Luego, para la Sala, la medida a la que se aludió es la apropiada. Debe indicarse que no se trata de un caso excepcional que amerite adicionalmente una medida pecuniaria comoquiera que, para reparar el buen nombre y la honra, resulta idóneo y suficiente que la Procuraduría le cuente a la opinión pública cómo inició, qué ocurrió y cómo terminó la investigación que, en su oportunidad, fue presentada a través del Boletín 466 y que expuso al señor Mayfren Padilla.

50. **Respecto de los perjuicios morales** se encuentra que los sufridos por el señor Mayfren Padilla Téllez quedaron probados especialmente con los testimonios de Diana Fabiola Millán Suárez⁴², Manuel Millán Suarez⁴³ y Wildemar Alfonso Lozano Barón⁴⁴, amigos del actor, quienes manifestaron de manera suficiente, consistente y clara por qué la investigación disciplinaria le había causado sentimientos de angustia, dolor y aflicción.

51. Ahora bien, aunque el señor Mayfren Padilla solicitó que le fuera reconocido por este perjuicio, la suma de 500 SMMLV, la primera instancia

⁴¹ Se privilegian por excelencia las medidas reparatorias no indemnizatorias

⁴² Al respecto se destaca " recuerdo muy bien que el escandalo se produjo el día que él fue suspendido, fue una cosa demasiado indigna, el fue muy maltratado (...) era evidente que la tristeza la depresión que esto le causó por la sensación de impotencia y sobre todo de injusticia, era un hecho irresistible sentir que todas las miradas estaban puestas sobre él. Incluso hoy día si uno digita el nombre de Mayfren y en google (...) siguen apareciendo esos titulares de prensa desarrollados en el sentido que él hacía parte de una red de corrupción que había sido desmantelada una especie de cartel, de empleados que vendían fallos, que había toda suerte de negociaciones y sin ningún pudor se hablaba de él con nombres propios, no se escatimaba en sus apellidos, además el nombre de él no es nada común, era obvio que la vergüenza los acompañaba a toda la familia(...)

⁴³ Al respecto se destaca del testimonio "hace dos años o más cuatro años fue absuelto, hubo un como una absolución de cargos, es lo que entiendo, cuando lo supimos fue demasiado tarde, porque a todos nos apenó en lo que se vio envuelta Mayfren, la familia, las afectaciones que se tuvo, de hecho hoy me imagino que estas diligencias no deben ser nada fáciles."

⁴⁴Al respecto se destaca del testimonio "le hicimos un acompañamiento desde que ocurrieron los hechos en el cual se encontraba verdaderamente afligido, destruido por todas las acusaciones donde el hizo manifestaciones que él no tenía absolutamente nada que ver en las acusaciones que le efectuó no solamente la magistrada nominadora de turno sino que repercutió en la procuraduría "

A la pregunta si Mayfren sufrió un ambiente en el Consejo de Estado de estigma se respondió: "indudablemente sí, hay un sí rotundo y contundente en cuanto a la pregunta porque en el gremio de colegas que ejercemos tanto en la jurisdicción contenciosa como en la jurisdicción ordinaria laboral amigos y compañeros que nos conocemos había un rumor generalizado de que Mayfren Padilla era corrupto, que se había vendido por algunas monedas a cambio de favorecer en determinadas decisiones que no firmaba él, sino que firmaba la magistrada que era algo insólito, porque lo mínimo es que la magistrada o el magistrado lea el fallo que se va a proferir, sin embargo, había un rumor generalizado de que había cometido ciertas conductas que afortunadamente los amigos desde un comienzo nunca creímos, por el contrario respaldamos en los sitios que nos reuníamos en los cuales él lloraba a menudo y en los cuales podemos señalar que fue sacado por la puerta de atrás (...) con desprestigio, con deshonra".

consideró razonable reconocerle 80 SMMLV. Para la Sala, la suma reconocida es desproporcionada por las siguientes razones. 1) Aunque los perjuicios morales y su intensidad quedaron probados, es claro para la Sala que la mayor afectación que padeció la víctima directa por la vinculación injusta al proceso disciplinario recayó sobre su buen nombre, el cual será reparado con una medida no pecuniaria. 2) La reparación de los perjuicios morales debe estar en consonancia con el daño padecido. Así, no puede obtener igual reparación el perjuicio moral padecido por la muerte de una persona o por la restricción a la libertad que el padecido por la vinculación injusta a un proceso disciplinario⁴⁵. 3) Esta Corporación, en sentencias de unificación⁴⁶, ha definido que, por regla general, cuando se afecte el derecho a la vida o a la libertad, el tope máximo para el reconocimiento de perjuicios morales es de 100 SMMLV.

52. En esa medida, no resulta ajustado, otorgar 80 SMMLV por los perjuicios morales derivados del daño consistente en haber sido vinculado injustamente a un proceso disciplinario cuando ese valor se aproxima al valor máximo que se reconoce por violaciones a dos derechos fundamentales cuya protección, incluso, resulta fundamental porque posibilitan otros derechos: vida y libertad. En ese orden, para la Sala no se compadece la reparación ordenada con el daño padecido y, en esa medida, por justicia y proporcionalidad resulta necesario ajustarlo. En consecuencia, se reconocerá 15 SMMLV por los perjuicios morales que le pudo causar al actor haber padecido una investigación disciplinaria en los términos descritos.

53. Frente a los perjuicios morales de los demás familiares, cómo lo indicó la Procuraduría en su recurso, no se probaron; frente a su compañera permanente, señora Letty Azucena Rojas Téllez los testimonios contienen afirmaciones vagas, abstractas y genéricas tales como que padeció una "aflicción normal" sin describir cómo la percibió ni desarrollar con detalles cómo fue testigo de su congoja. Tales afirmaciones no permiten dar por acreditado el perjuicio. Adicionalmente, más que declarar sobre la aflicción y padecimiento moral que le causó la investigación disciplinaria del señor Mayfren Padilla, ellos declararon sobre las repercusiones que trajo la investigación de su compañero permanente a la economía familiar y a la vida política de ella (quien aspiraba a ser alcaldesa de la Belleza Santander)⁴⁷. Ahora, frente a los otros demandantes: la mamá y los

⁴⁵ (Proceso disciplinario en el que no ha existido restricción de la libertad. Incluso en el que, de acuerdo con lo expuesto, aunque fue suspendido de su trabajo, su retiro definitivo obedeció al uso de la facultad discrecional de su nominadora).

⁴⁶ Consejo de Estado. Sala Plena. Sección Tercera. 66001-23-31-000-2001-00731-01(26251). Agosto 28 de 2014 y 18001-23-31-000-2006-00178-01(46681). Noviembre 29 de 2021

⁴⁷ -**Diana Fabiola Millán Suárez**, ante la pregunta de si esa investigación le acarreo algún tipo de perjuicio a su compañera permanente se indicó: "si por supuesto además de la aflicción normal que cualquier familiar siente por alguien que es injustamente acusado sin duda que el prestigio ganado por Mayfren el lugar donde trabajaba

hermanos debe indicarse que, de los tres testigos, sólo uno aludió a ellos, pero de manera general e insuficiente, situación que no permite entender por probado los perjuicios morales⁴⁸. Incluso, respecto de la aflicción de su hija, ninguno de los testigos se refirió.

54. La Sala se aparta de la decisión del Tribunal que afirmó que el perjuicio moral padecido por su familia se presumía con base en la sentencia 1132-13 de 14 de junio de 2014 porque, en primer lugar, ahí se abordó la presunción de perjuicios morales en temas de lesiones físicas⁴⁹ y, en segundo lugar, porque no se trató de una sentencia de unificación.

55. Por lo expuesto, se revocará la condena de perjuicios morales para los familiares del señor Padilla Téllez y únicamente le será reconocido a él la suma de 15 SMMLV por este concepto.

2.3 Sobre la condena en costas

56. El artículo 188 del CPACA estableció que *“salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”*. De acuerdo con el numeral primero del artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable a la única instancia, *“se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, (...)”*. El artículo 361 del CGP indicó que las costas se componían de expensas y gastos sufragados en el proceso y agencias en derecho.

57. La Sala considera razonable tasar las agencias en derecho en 6

las relaciones (...) eso tuvo una notable incidencia en ella y seguramente en su carrera política porque luego de esa alcaldía no tuvo ningún otro cargo que yo recuerde, de esa naturaleza.”

- **Manuel Millán Suarez al respecto señaló** “Recuerdo que precisamente aparte de lo moral familiar o lo afectivo, recuerdo que mi hermana me comentó que hubo unas movidas políticas en las que se intentó asociar todo el proceso de Mayfren frente a todos los temas electorales en la Belleza (Santander) y eso insisto en la política pesa mucho y para un pueblo es letal, el juicio social es brutal, recuerdo en ese momento esa es la afectación”

- **Wildemar Alfonso Lozano Barón** señaló “(...) La afectación que tuvo sus hermanos Giovany, Francisco Jaiver e indudablemente su señora esposa” “Las afectaciones que se le dieron a ella fue desprestigio de Mayfren y a la postre repercutieron en sus aspiraciones por lo menos iniciales que tuvo en el municipio de la Belleza Santander y que tuvo un ingrediente adicional no solo a los rumores políticos que se pueden dar en un municipio, sino que pudieron haber enlodado y empañado su candidatura a la alcaldía del municipio de la Belleza”

⁴⁸ Wildemar Alfonso Lozano Barón señaló respecto de la mamá (Alicia) y los hermanos “todo eso tuvo repercusión en doña Alicia que goza de un excelente nombre prestigio en el municipio del cual somos oriundos que es Chiscas Boyacá, y pues nosotros que somos de provincia que hemos salido a pulso como la gran mayoría de personas en nuestro país, fue muy bochornoso para ella, triste, muy desgarrador, no solo para ella sino para su señor padre que hoy ya no se encuentra entre nosotros, pero para su momento la afectación de salud fue alta porque el señor padre tenía problemas de diabetes, y repercutió en temas de credibilidad. La afectación que tuvo sus hermanos Giovany, Francisco, Jaiver e indudablemente su señora esposa. Todo este tema de aflicción de buen nombre fue seriamente empañado, cualquier suma de dinero que se le pueda pagar a una persona por eso no resarce lo que realmente pasó máxime el camino que tenía o que tiene que ese es un impase que ocurrió”

⁴⁹ En esa decisión se indicó “14.4.3. Cuando se ha tratado el tema de la indemnización moral por concepto de lesiones leves, a manera de ejemplo, se ha de ver que en un caso ante la pérdida de capacidad laboral de un 80% esta Corporación le reconoció al lesionado 45 s.m.l.m.v, a sus padres 30 s.m.l.m.v y a sus hermanos 15 s.m.l.m.v. En otro supuesto, ante la pérdida de capacidad laboral del 18,45% esta Corporación le reconoció a la víctima directa 5 s.m.l.m.v, a sus hijos y madre 2 s.m.l.m.v y a su hermano 1 s.m.l.m.v. 14. Con fundamento en las consideraciones expuestas, en el supuesto de hecho base de esta acción y en el recurso presentado por la parte demandante, esta Sala considera que se debe reconocer perjuicios morales a las hermanas e hijas del lesionado Diego María Solarte Hoyos que están debidamente acreditadas como tal.”

SMMLV, los cuales se fijarán en favor del demandante. De existir costas en virtud de expensas y gastos sufragados durante el proceso, se procederán a liquidar por Secretaría en el caso de que se hubieren causado.

3. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR fundado el impedimento manifestado por el magistrado Fredy Ibarra Martínez, con fundamento en el artículo 130, numerales 3 y 4, del CPACA.

SEGUNDO: MODIFICAR la Sentencia de 19 de septiembre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda por lo expuesto en la parte motiva. En consecuencia, la decisión quedará así:

PRIMERO: *Declarar la configuración de la cosa juzgada respecto del daño alegado en la presente demanda consistente en la pérdida de oportunidad de que el señor Mayfren Padilla Téllez hubiera continuado laborando en el Consejo de Estado comoquiera que ello fue resuelto en el asunto en el proceso 2010-00544-01, demandante: Mayfren Padilla Téllez, demandado Procuraduría General de la Nación"*

SEGUNDO: *Declarar patrimonialmente responsable a la Procuraduría General de la Nación por el daño antijurídico ocasionado con ocasión de la investigación disciplinaria abierta en contra de señor Mayfren Padilla Téllez y otros.*

TERCERO: *En consecuencia, la Procuraduría General de la Nación deberá reconocer al señor Mayfren Padilla Téllez a título de perjuicios morales, la suma de 15 SMMLV.*

CUARTO: *Como medida no pecuniaria para reparar los perjuicios a bienes y derechos constitucional y convencionalmente protegidos, la Procuraduría General de la Nación deberá informar en su página web y a través de un boletín oficial:*

- La forma en que, a través del Boletín 466, la Procuraduría General de la Nación anunció la investigación disciplinaria con el radicado IUS 2009-227778 en contra de Mayfren Padilla Téllez

- La forma en que se desarrolló la misma, haciendo énfasis en la declaratoria de nulidad por violación al debido proceso, el cambio de pliego de cargos y

finalmente la absolución de Mayfren Padilla Téllez por atipicidad frente a la nueva conducta.

- De igual manera, deberá ofrecer disculpas a Mayfren Padilla Téllez por la afectación a su buen nombre y honra que causó el Boletín.
- También se ordena a la Procuraduría General de la Nación que conmine a los medios de comunicación que aún registran información sobre Mayfren Padilla Téllez en la web para que la retiren.
- En el Boletín deberá a habilitar un link que remita a la consulta de la sentencias de la investigación disciplinaria y de esta sentencia del Consejo de Estado y mantendrá el acceso público al respectivo vínculo durante un año que se contarán desde la fecha en que se realice la respectiva carga de la información en la página web de esa institución.

Para cumplir lo anterior, se le concede el término improrrogable de dos meses, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

QUINTO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO: Condenar en costas de primera instancia a la parte demandada. Se fijan como agencias en derecho de esta instancia la suma equivalente a tres salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de esta providencia, a favor de la parte demandante.

SÉPTIMO: Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría de la Sección, liquidense los gastos del proceso, y en caso de remanentes, devuélvanse al interesado. Pasados dos años sin que la parte demandante los haya reclamado, la mencionada secretaría declarará la prescripción a favor del Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, o la entidad que haga sus veces.

TERCERO: Condenar en costas de segunda instancia a la parte demandada. Fijar por agencias en derecho 6 SMMLV. Las otras costas (expensas y gastos) serán liquidadas por Secretaría en el caso de que se hubieren causado.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente a su tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

IMPEDIDO
FREDY IBARRA MARTÍNEZ

Firmado electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA