



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrado Ponente: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2025-00599-00
Demandante: GERMÁN VARGAS LLERAS
Demandado: GUSTAVO PETRO URREGO, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Temas: DERECHOS A LA HONRA Y AL BUEN NOMBRE

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

Conforme a lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política procede la Sala a decidir sobre la solicitud de tutela presentada por el señor Germán Vargas Lleras, quien actúa por conducto de apoderado judicial, contra el presidente de la República, Gustavo Petro Urrego.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. Pretensiones

Solicita el accionante que se amparen sus derechos fundamentales al buen nombre, y honra, los cuales considera vulnerados con la afirmación realizada por el accionado el 25 de noviembre de 2024 a las 11:45 a.m., a través de la red social «X». En consecuencia, solicita que se le ordene al presidente de la República Gustavo Petro Urrego «retractarse de sus afirmaciones, utilizando los mismos medios y condiciones en los que estas fueron difundidas».

1.2. Hechos

El accionante sustenta su solicitud de amparo en los siguientes hechos:

- (i) El presidente Gustavo Petro publicó en la red social «X» el 25 de noviembre de 2024 a las 11:45 a.m. el siguiente mensaje:

Tendrá que decir Mauricio qué es la pérdida en los términos de intercambio comercial del petróleo y el carbón frente al café, tal como dijimos en la campaña, y de lo que él mismo se burló, que hace de la agricultura y el café, el motor de la economía, tal como propusimos.

Falta que ofrezca una disculpa a la sociedad colombiana por haber privatizado, junto con Vargas Lleras, a Isagén.



La privatización de Isagén disparó la especulación de los generadores de energía hídrica en la bolsa y golpeó el ingreso familiar y la economía colombiana;

- (ii) El 27 de noviembre de 2024, el apoderado del accionante solicitó al presidente de la República retractarse de sus declaraciones, aduciendo que eran falsas y lesivas. Sin embargo, el 5 de diciembre de 2024, el presidente negó la solicitud, argumentando que se trataba de una opinión política legítima;
- (iii) El 6 de diciembre de 2024, ISAGEN respondió a un derecho de petición aclarando que Germán Vargas Lleras no tuvo participación alguna, directa o indirecta, en la privatización de la empresa ni en decisiones relacionadas con esta.

1.3. Sustento de la solicitud de amparo

1.3.1. Sobre los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela

Al respecto, el accionante, en lo esencial sostiene lo siguiente:

- (i) Aunque existen otros mecanismos legales para proteger el buen nombre y la honra, como la acción penal, la tutela es procedente en este caso por buscar una rectificación inmediata;
- (ii) Germán Vargas Lleras está legitimado para interponer la tutela, ya que las declaraciones del presidente afectan directamente sus derechos fundamentales;
- (iii) La tutela es procedente porque:
 - Se solicitó previamente la rectificación, sin éxito;
 - Las declaraciones del presidente tuvieron un impacto significativo al ser difundidas desde su cuenta oficial en una red social de amplio alcance;
 - Las afirmaciones carecen de veracidad, según lo corroborado por la respuesta oficial de Isagén.

1.3.2. Sobre las expresiones que vulneraron sus derechos fundamentales a la dignidad, la honra y el buen nombre

El accionante destaca que (i) aunque la libertad de expresión es un derecho fundamental, no es absoluto. Cuando dicha libertad vulnera derechos como el buen nombre y la honra, está sujeta a restricciones; (ii) como figura pública y máxima autoridad del país, el presidente tiene una mayor responsabilidad en sus declaraciones, debiendo garantizar que estas sean veraces e imparciales. Al no verificar los hechos previamente, incumplió con este deber; y (iii) por la naturaleza del cargo del presidente, sus afirmaciones tienen un impacto social significativo, lo que agrava la afectación a los derechos fundamentales invocados. En ese sentido, precisa:

es importante destacar que no tuve ninguna participación en el proceso de venta de ISAGEN, mi postura siempre ha sido transparente y pública en este sentido, tampoco he tenido ningún tipo de participación en el sector energético (...) Considerando lo



anterior, debo señalar que la afirmación que usted ha formulado no solo es completamente infundada, sino que además constituye una clara violación a mis derechos fundamentales, específicamente a mi honra y al buen nombre. Esta situación se ve agravada aún más por la evidente falta de verificación adecuada de los hechos antes de emitir tal juicio, pues como máxima autoridad administrativa Usted dispone de los recursos y mecanismos necesarios para validar la veracidad de la información antes de hacer declaraciones públicas que pueden afectar gravemente la reputación de una persona (...) Afirmaciones que sin lugar a duda, no se encuentran amparadas constitucionalmente en el derecho de libertad de expresión en el ejercicio de su cargo como Presidente de la República, por el contrario esta dignidad, la más importante del país, dispone de un poder — deber de comunicación con La Nación que cualifica su libre expresión y le impone una carga de veracidad e imparcialidad cuando transmita información con un mínimo de justificación fáctica y de razonabilidad de sus opiniones, es decir, el ordenamiento jurídico le exige una mayor diligencia en sus comunicaciones públicas, lo cual es evidente que en el presente caso no esboza la más mínima prueba de sus aseveraciones. Es por ello señor Presidente Petro que la afirmación efectuada, no solo falta a la verdad, sino que viola mis derechos fundamentales a la honra y al buen nombre, en la medida que la misma adolece de una verificación razonable, sobre todo si se tiene en cuenta que es usted, tiene todos los medios para constatar la veracidad de la información que suministra, pero que se evidencia carece de cualquier soporte, volviéndola gravemente lesiva para mis derechos fundamentales.

2. Trámite y contestación de la demanda

Mediante auto del 7 de febrero de 2025, el magistrado ponente (i) admitió la acción de tutela; (ii) reconoció personería al abogado Luis Mario Hernández Vargas, para actuar en representación judicial de la parte actora, en los términos y para los efectos del poder conferido; (iii) dispuso tener como pruebas los documentos aportados con la solicitud de tutela, con el valor probatorio que les corresponda según la ley; y (iv) ordenó notificar esta decisión al accionante y como demandado al presidente de la República, Gustavo Petro Urrego.

Remitidas las respectivas comunicaciones, la demanda fue contestada por la abogada Carolina Jiménez Bellicia¹ quien se identificó como apoderada del presidente de la República, para lo cual presentó el poder especial y los documentos de identificación correspondientes. Reiterando y ampliando lo expuesto en la respuesta a la solicitud de rectificación, sostiene que:

- (i) Las declaraciones del presidente de la República no fueron falsas ni inexactas. Como fue precisado en el OFI24-00237611 /GFPU 13150000 del 05 de diciembre de 2024, no se atribuyó al accionante la venta directa de ISAGEN, lo que se señaló fue que el señor German Vargas Lleras estuvo vinculado al programa de gobierno que decidió realizar la venta como vicepresidente de la República, decisión con la cual mostró simpatía.
- (i) Las declaraciones del presidente de la República hacen parte de una crítica política al accionante y al proyecto político en el que participó. Como se indicó en la comunicación del 05 de diciembre, el presidente de la República realizó manifestaciones que se enmarcan en el debate político donde se expresó el desacuerdo con la decisión tomada por dicha administración de vender la participación de la Nación en una empresa energética, en especial cuando el país atraviesa una crisis en dicho sector.

¹ Mediante oficios enviados por correo electrónico el 17 de febrero de 2025.



- (ii) El contexto de las referencias hechas al accionante dentro de la publicación del 21 de noviembre de 2024 debe analizarse desde la simetría entre interlocutores. En este caso, ante un cruce de opiniones y un debate entre dos actores que son personas de renombre, liderazgo e influencia de la política colombiana, los cuales se encuentran en clara y evidente oposición, lo que obliga a analizar el asunto conforme con el margen de protección que ha aplicado el Consejo de Estado para este tipo de casos.

Destaca que, como se señaló al accionante dentro del OFI24-00237611 /GFPU 13150000 del 05 de diciembre de 2024, la afirmación sobre su participación en la venta de ISAGEN «se circunscribió al cargo de vicepresidente de la República que este desempeñaba dentro de dicho proyecto político que decidió realizar dicha operación y la simpatía que expresó ante diversos medios de comunicación en la época con dicha venta. Dentro del mensaje no se indicó que el accionante hubiese vendido de forma directa la participación de la Nación en la empresa ISAGEN, debido a que se trataría de un imposible por los requisitos propios que tiene la venta de activos que pertenecen al Estado».

Reitera lo expresado al accionante en la mencionada comunicación de respuesta a la solicitud de rectificación, así:

En segundo lugar, la publicación del 21 de noviembre de 2024 cuestionó la decisión de vender ISAGEN, la cual fue tomada por un proyecto político que se encontraba en el poder cuando usted ejercía el cargo de vicepresidente de la República, decisión con la cual simpatizó e incluso llegó (sic) considerar como necesaria para apalancar obras de infraestructura que se encontraban en curso. Estas palabras no pretendieron indicar que la decisión de enajenar dicha empresa hubiese sido suya, tampoco le imputaron responsabilidad penal y/o disciplinaria por esta; más bien, reflejaron una visión crítica de esa propuesta política que, en su opinión del Primer Mandatario, hoy afectan a la población más vulnerable de Colombia.

Advierte que en el escrito contentivo de la solicitud de amparo el accionante está omitiendo las aclaraciones y precisiones que se le hicieron el 05 de diciembre de 2024. En esta comunicación se le reiteró que la referencia hecha por el presidente de la República se derivó de su participación en dicho proyecto político, aunado a la simpatía e incluso necesidad que manifestó sobre dicha operación de venta, lo que se puede verificar en diferentes entrevistas que concedió a medios nacionales durante esa época, tal y como se observa en la respuesta de retratación:

Contrario a lo que indica en su solicitud, se encuentra que la simpatía que tuvo en su momento con la decisión de vender ISAGEN sí es un hecho de público conocimiento. Al respecto, existen entrevistas concedidas por usted a medios de comunicación en la época de los hechos y hasta publicaciones desde su cuenta personal de la Red Social «X», donde se puede ver que consideró la decisión como necesaria para apalancar la financiación de obras de infraestructura en curso durante el proyecto político que se encontraba gobernando en ese momento. Al efecto encontramos: El diario «El Espectador», en una noticia publicada el 29 de diciembre de 2015, que se tituló «Vargas Lleras apoya venta de Isagén».

También reiterando lo expuesto en el oficio OFI24-00237611 /GFPU 13150000 del 05 de diciembre de 2024 se refiere a «las noticias que le fueron citadas al accionante (...) donde se deja constancia el apoyo del entonces vicepresidente de la República a la decisión del gobierno nacional de vender ISAGEN», entre ellas



una publicación del diario El Espectador fechada el 29 de diciembre de 2015², declaraciones del accionante en programas de noticias de la «W» radio³ y «lafm»⁴, así como, incluso, un mensaje de Twitter, actualmente la red «x», del propio señor German Vargas Lleras. De la mencionada publicación del diario «El Espectador» incluye una captura o toma de pantalla, así:

Home > Economía

Vargas Lleras apoya venta de Isagén

El vicepresidente asegura que tras la caída de las rentas petroleras y mineras, se necesitan los recursos para el desarrollo de la infraestructura.

Redacción Negocios
29 de diciembre de 2015 - 05:51 p. m.

Resume e infórmame rápido

Escucha este artículo Audio generado con IA de Google

¡Tenemos nuevas funciones con Inteligencia Artificial!

Ahora podrás usarlas dentro de nuestro portal

¡Haz clic para conocerlas!

El vicepresidente de la República, Germán Vargas Lleras, dijo este martes que tras abrirse nuevamente la discusión sobre la venta de Isagén, era importante que los colombianos tuvieran claro que "con esos recursos es que vamos a construir nuevas carreteras. Está pendiente la financiación de un tramo de Popayán a Pasto, el tramo 1 de la carretera Bogotá - Villavicencio, tenemos que apalancar con crédito a

Con base en ello sostiene, entonces, la apoderada de la parte accionada que se puede inferir que el entonces vicepresidente de la República sí mostró su activo apoyo a la decisión tomada por el gobierno al cual perteneció sobre la venta de Isagén, decisión con la que el primer mandatario se encuentra en desacuerdo y considera perjudicial para la administración, que se encontraba gobernando, sin que esto implique que se incurra en una falsedad o en afirmaciones inexactas que hayan trasgredido los derechos fundamentales del accionante.

Concluye que «las afirmaciones del señor presidente de la República cumplieron con una justificación razonable, ya que en el momento en el que el accionante fungió como vicepresidente de la República de dicho proyecto político sí mostro su apoyo a la venta de la mencionada empresa» y:

al precisar el alcance y significado que tuvieron las afirmaciones sobre la participación del entonces vicepresidente de la República German Vargas Lleras en el proyecto político que decidió vender ISAGEN y el apoyo dentro del mencionado proceso de venta, se evidencia que no hay una vulneración de los derechos fundamentales al buen nombre y honra del accionante, debido a que se cumplió una carga de verificación mínima y razonabilidad que se ha exigido para la emisión de opiniones.

3. Pruebas

La parte accionante presentó como pruebas: (i) Oficio con radicado No. EXT24 –

² Para ese efecto remite al siguiente link: <https://www.elespectador.com/economia/vargas-lleras-apoya-venta-de-isagen-article-608232/>

³ Para ese efecto remite al siguiente link: <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/vargas-lleras-defiende-venta-deisagen/20151229/nota/3028026.aspx>

⁴ Para ese efecto remite al siguiente link: <https://www.lafm.com.co/economia/vargas-lleras-defendio-de-nuevo-la-venta-de-isagen>



00189487, «donde se solicitó al presidente la correspondiente retractación de sus afirmaciones»; (ii) Derecho de petición del 28 de noviembre de 2024 «Solicitando información a ISAGEN sobre mi participación en la venta accionaria de la Nación»; (iii) Oficio No. OFI24-00237611 /GFPU 13150000, suscrito por la señora CLAUDIA MILENA MURILLO BUITRAGO, Coordinadora del Grupo de Atención a la Ciudadanía, «donde negó la solicitud de retractación»; (iv) Oficio No. No. 074 – R2024-025-143 «donde ISAGEN dio respuesta al derecho de petición».

La parte accionada presentó como prueba el ya mencionado oficio «OFI24-00084938 / GFPU 12000000 del 2 de mayo de 2024» y, dentro del escrito contentivo de la contestación de la demanda, la captura o toma de pantalla de la noticia publicada en el Diario «El Espectador» el 29 de diciembre de 2015 que se tituló «*Vargas Lleras apoya venta de Isagén*».

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la presente acción de tutela, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, el numeral 12 del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021 (especialmente el numeral 12 del artículo 1º), así como en el Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019.

2. Problemas jurídicos

Corresponde a la Sala resolver si en la publicación del presidente de la República Gustavo Petro Urrego en la red social «X», el 25 de noviembre de 2024, en la cual afirmó que el señor Germán Vargas Lleras había participado en la privatización de ISAGEN y que ésta disparó la especulación de los generadores de energía hídrica en la bolsa y perjudicó la economía familiar y nacional, se vulneraron los derechos fundamentales al buen nombre y a la honra invocados por el accionante.

En caso afirmativo se concederá el amparo solicitado y se ordenará la correspondiente y adecuada rectificación.

Para resolver el problema jurídico planteado se analizarán (i) los alcances de la libertad de expresión; (ii) los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre y la protección constitucional del discurso y el debate político; (iii) los conceptos que guían la resolución de la tensión entre esos derechos fundamentales.

3. La libertad de expresión, la protección constitucional del discurso (y debate) político y los derechos fundamentales al buen nombre y a la honra

3.1. La Constitución Política (artículo 20) garantiza «a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios de comunicación masiva. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura».

Para la interpretación y aplicación de esa disposición constitucional, la Sala, atendiendo a lo previsto en los artículos 93 y 94 de la misma Carta Política, entiende



que ella integra un bloque de constitucionalidad del cual hacen parte el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, (artículo 19), la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 13) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Artículo IV), entre otros instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

A ese respecto, para la solución del problema jurídico planteado en este caso, conviene destacar lo expuesto en Sentencias (hito) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre las restricciones permitidas a la libertad de pensamiento y de expresión en una sociedad democrática (Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, 2004) y Ricardo Canese vs. Paraguay, 2004).

Así, en el caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica (2004) la Corte Interamericana de Derechos Humanos hizo énfasis en que el control democrático fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios públicos sobre su gestión pública, y, en ese contexto resulta:

lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, (...) de un margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. (...) Es así que el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, se ven expuestos a un mayor riesgo de sufrir críticas, (Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, 2004).

Y en el caso Ricardo Canese vs. Paraguay (2004) también señaló que:

tratándose de funcionarios públicos, de personas que ejercen funciones de naturaleza pública y de políticos, se debe aplicar un umbral diferente de protección, el cual no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, en ese ámbito se ven sometidos a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. En este sentido, en el marco del debate público, el margen de aceptación y tolerancia a las críticas por parte del propio Estado, de los funcionarios públicos, de los políticos e inclusive de los particulares que desarrollan actividades sometidas al escrutinio público debe ser mucho mayor que el de los particulares (...) (Ricardo Canese vs. Paraguay, 2004).

3.2. En la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por su parte, se ha hecho énfasis en que la libertad de expresión «protege tanto las expresiones socialmente aceptadas como las que son inusuales, alternativas o diversas, lo cual incluye las expresiones ofensivas, chocantes, impactantes, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, ya que la libertad constitucional protege tanto el contenido de la expresión como su tono»⁵ y que existen discursos especialmente protegidos por el derecho internacional dada su importancia para la democracia o los derechos humanos, «entre los que se encuentran: (i) los de

⁵ Sentencia T-219 de 2009



contenido político o sobre asuntos de interés público; (ii) discurso sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y sobre candidatos a ocupar cargos públicos y (iii) los que expresan elementos esenciales de la identidad o dignidad personales»⁶.

3.3. Por otra parte, el artículo 15 de la Constitución Política prevé que «Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar».

La jurisprudencia de esta Corporación⁷, en coincidencia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁸ considera que (i) el derecho al buen nombre se refiere a «la buena opinión o fama adquirida por un individuo en razón de la virtud y el mérito, como consecuencia necesaria de las acciones protagonizadas por él»⁹ y el derecho a la honra se refiere a la reputación de la persona: «la honra o reputación es externa, llega desde afuera, como ponderación o criterio que los demás tienen de uno, con independencia de que realmente se tenga o no honor; uno es el concepto interno -el sentimiento interno del honor-, y otro el concepto objetivo externo que se tiene de nosotros -honra-»¹⁰; (ii) para que se predique una violación del derecho al buen nombre se requiere que las afirmaciones propuestas carezcan de veracidad. El derecho al buen nombre como expresión de la reputación o la fama que tiene una persona, «se lesiona por las informaciones falsas o erróneas que se difundan sin fundamento y que distorsionan el concepto público que se tiene del individuo». En un caso en que un director técnico de un equipo de fútbol fue cuestionado por ineptitud e incompetencia, la Corte Constitucional¹¹ señala que no se aprecia violación de la honra del demandante, pues esas imputaciones no aluden a su personalidad «sino al ejercicio de su profesión de director técnico. Es decir, no implican una minusvalía [del actor] como persona anónima, sino del personaje público (...), director técnico del equipo de fútbol».

4. Caso concreto

4.1. Al presidente de la República no se extiende lo previsto en el artículo 185 de la Carta Política y está cobijado por la jurisdicción constitucional en sede de tutela

Para este caso, se reitera lo expuesto por esta Sala en sentencia de 13 de junio de 2024¹², en el sentido de que en el derecho colombiano la calumnia y la injuria (i) constituyen conductas penalmente reprochables y (ii) la jurisprudencia constitucional es pacífica en aceptar que no es necesario agotar esos medios de defensa judicial para acudir al juez de tutela en solicitud de amparo de los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre. A ese respecto debe precisarse que (i) al presidente de la República no se extiende lo previsto en el artículo 185 de la Carta que establece, solo

⁶ Sentencia T-145 de 2019, entre otras.

⁷ Expediente número 11001-03-15-000-2022-04201-00. Dte: Carlos Orlando Velásquez Murcia Demandados: presidente de la República Iván Duque Márquez y otros, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Expediente número 11001-03-15-000-2024-03889-02. Demandante: Enrique Vargas Lleras. Demandado: presidente de la República Gustavo Petro Urrego; M.P. Gloria María Gómez Montoya.

⁸ Sentencias T-411 de 1995, T-219 de 2019, T-1319 de 2001 entre otras.

⁹ Sentencia T-411 de 1995

¹⁰ Sentencia C-063 de 1994

¹¹ Sentencia T-1319 de 2001

¹² Expediente 11001-03-15-000-2024-02507-00.



para los congresistas, que son «inviolables por las opiniones (...) que emitan en el ejercicio del cargo»; (ii) el presidente de la República no puede invocar su fuero de juzgamiento penal para sustraerse a la jurisdicción constitucional en sede de tutela.

4.2. Se cumplen requisitos de procedibilidad

4.2.1. En cuanto a la inmediatez, este requisito se encuentra cumplido, toda vez que la acción de tutela fue interpuesta dentro de un tiempo razonable y prudente¹³.

4.2.2. Como se precisó anteriormente, sobre el requisito de subsidiariedad puede señalarse, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁴ que, aunque la acción de tutela sólo es procedente en cuanto el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial para el amparo de sus derechos y en «el caso de los derechos a la honra y al buen nombre, el ordenamiento jurídico colombiano ha previsto diferentes instrumentos para su protección, entre los que se encuentran las acciones civiles y penales en contra del agresor (...) no por ello la acción de tutela resulta desplazada como medio de protección, teniendo en cuenta que no siempre es posible que se predique la existencia de un delito por hechos relacionados con la vulneración de esos derechos, pero sí que pueda consolidarse una lesión de los mismos sin que la conducta pueda adecuarse a un tipo penal determinado (...) Así, el amparo constitucional resulta ser un medio de defensa eficaz e independiente de la protección penal o civil que pudiera obtener un tutelante, y además, permite la armonización de derechos como la libertad de información y el buen nombre y honra de las personas, en el ámbito de los derechos fundamentales»¹⁵.

En el mismo sentido se ha pronunciado esta Corporación, entre otras en la sentencia de 25 de agosto de 2022¹⁶ en la cual se consideró que la petición de amparo (...) elevada contra el entonces presidente de la República Iván Duque Márquez y otros «satisface el requisito de subsidiariedad, comoquiera que, pese a que existen otros mecanismos judiciales ante las jurisdicciones penal y civil, lo cierto es que estas no excluyen la presentación autónoma de la acción de tutela por presentar objeto y pretensiones disímiles».

4.3. Las partes actúan a través de apoderados judiciales. Se encuentran cumplidos los requisitos del apoderamiento en sede de tutela

La demanda fue presentada por el abogado Luis Mario Hernández Vargas, en ejercicio del poder específico conferido por el señor Germán Vargas Lleras. En el auto admisorio de la demanda se reconoció la correspondiente personería para actuar del abogado Luis Mario Hernández, en representación judicial de la parte actora, en los términos y para los efectos del poder conferido.

¹³ En efecto, como lo afirma el accionante, el mensaje del presidente de la República fue publicado en la red social “x” el 25 de noviembre de 2024 y su solicitud de rectificación fue contestada con Oficio No. OFI24-00237611 /GFPU 13150000, del 5 de diciembre de 2024, suscrito por la Coordinadora del Grupo de Atención a la Ciudadanía de la Oficina de Relacionamento con el ciudadano de la presidencia.

¹⁴ Entre otras, en la citada sentencia T-219/09

¹⁵ Ver sentencias C-255 de 1997 y T-622 de 1995 entre otras.

¹⁶ Expediente número 11001-03-15-000-2022-04201-00. Dte: Carlos Orlando Velásquez Murcia Demandados: presidente de la República Iván Duque Márquez y otros.



Por otra parte, la demanda fue contestada por la abogada Carolina Jiménez Bellicia, quien presentó el poder especial con el que actúa en nombre del presidente de la República Gustavo Petro Urrego, así como los correspondientes documentos de identificación.

4.4. Criterios y parámetros constitucionales para resolver el problema jurídico planteado, de la tensión entre el derecho a la libertad de expresión del accionado y los derechos fundamentales al buen nombre y la honra del accionante

Para resolver el problema jurídico planteado, de la tensión entre el derecho a la libertad de expresión del accionado y los derechos fundamentales al buen nombre y la honra del accionante, la Sala acoge los siguientes criterios y parámetros constitucionales, que también corresponden a los pronunciamientos de las cortes y organismos internacionales de derechos humanos: (i) presunción de primacía de la libertad de expresión frente a otros principios constitucionales; (ii) especial protección de la libertad de expresión en el debate político; (iii) diferencias entre libertad de opinión y libertad de información, así como reconocimiento de las zonas de penumbra o borrosas entre uno y otro; (iv) asimetría / simetría entre el accionante y el accionado.

Lo anterior debe reflejarse en (a) el margen más o menos amplio en el ejercicio de la libertad de expresión (y margen más o menos reducido de protección de los demás derechos en tensión); (b) la carga argumentativa y la carga probatoria, mayor o menor, que debe soportar quien busca la rectificación o ejerce la acción de tutela; (c) el equilibrio entre los derechos en conflicto variará, dependiendo del tipo de discurso del que se trate, y del contexto en el cual se ejerza¹⁷.

Dentro del rango de tipos de discursos protegidos por la libertad de expresión en sentido estricto, el mayor grado de protección se provee al discurso político y al debate sobre asuntos de interés público, así, «el discurso político está sujeto a menores limitaciones y quienes se vean afectados por él, concretamente las figuras públicas, deben soportar una carga mayor en el ámbito de sus derechos a la honra, intimidad y buen nombre»¹⁸.

4.5. Discursos o intervenciones públicas del presidente de la República. Manifestaciones que pretenden transmitir información objetiva a los ciudadanos sobre asuntos de interés general y declaraciones acerca de la política oficial

Conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de esta Corporación¹⁹ en ejercicio del «poder-deber» que tiene el presidente de la República de mantener un contacto permanente con los ciudadanos, a través de sus discursos o intervenciones públicas, es posible distinguir dos escenarios: (i) las manifestaciones que pretenden transmitir información objetiva a los ciudadanos sobre asuntos de interés general; y (ii) las declaraciones en las que, más allá de la transmisión objetiva de información, se indican cuestiones acerca de la política oficial, defienden su gestión, responden a sus

¹⁷ Entre otras, Sentencia T-391 de 2007 de la Corte Constitucional

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Entre otras, sentencia de octubre 1º de 2021, subsección C de la Sección Tercera (M.P. Jaime Rodríguez Navas). Expediente radicado con el número: 11001-03-15-000-2021-04934-00(AC). Corte Constitucional. Sentencia T-466 de 2016.



críticos, o expresan su opinión acerca de algún asunto, casos estos últimos en los cuales caben apreciaciones subjetivas formuladas a partir de criterios personales¹⁹.

En el primero de los escenarios, en el que el presidente de la República tiene la intención de presentar una información como auténtica, son exigibles las cargas de veracidad e imparcialidad²⁰, conforme al artículo 20 Superior²¹, para así evitar cualquier tipo de manipulación en la construcción de la opinión pública.

En el segundo, no existe el propósito de transmitir una información, sino de exponer una apreciación personal y subjetiva sobre un determinado asunto; por lo que no es exigible «*la estricta objetividad*»²². Sin embargo, en este último evento, las opiniones deben ser formuladas a partir de un mínimo de justificación fáctica real y de criterios de razonabilidad; lo que, en criterio de la Corte Constitucional, conduce a la «verificación del sustento de estas para evaluar si resultan totalmente infundadas o si, por el contrario, ofrecen un sustento razonable que las haga dignas de la protección a la libre expresión establecida en la Constitución²³».

En el caso a que se refiere la sentencia de octubre 1º de 2021 de subsección C de la Sección Tercera²⁴, esta Corporación consideró que «dado el contexto en el que se hicieron las aseveraciones (una ceremonia religiosa), la afirmación rendida por el presidente de la República no tenía como finalidad transmitir una información objetiva a los ciudadanos sobre asuntos de interés general, sino que aconteció como parte de la intención de rendir un discurso en respuesta a la temática central que fue motivo de la realización del evento» (...) Por tanto, la manifestación del presidente de la República se presenta como una apreciación subjetiva formulada a partir de opiniones personales, que no está sujeta a las cargas de veracidad y objetividad, que rigen en el derecho a la información, pero de la que sí es exigible que su formulación responda a un mínimo de justificación fáctica real y a criterios de razonabilidad, concluyó que «la aseveración del Jefe de Estado no vulnera los derechos de las accionantes a la honra, al buen nombre y a la protesta social» pues aunque «no haya certeza absoluta de la cifra planteada por el presidente de la República (...) no resulta irrazonable tal consideración, pues de los documentos académicos expuestos sí es posible establecer como un sustento fáctico real, el hecho de que las manifestaciones sociales, por generar aglomeraciones, sí pueden incidir en el aumento de contagios por Covid-19, en un país o ciudad, y posteriormente, en el número de personas fallecidas».

Esta Sala en la sentencia de 25 de agosto de 2022²⁵ ante una petición de amparo (...) elevada contra el entonces presidente de la República Iván Duque Márquez, consideró que «dichas declaraciones del señor Iván Duque Márquez se circunscriben a la esfera analítica y conceptual propia que forman parte de su opinión personal respecto a la situación jurídica en la que se encontraba con ocasión de la decisión adoptada por el referido tribunal (...) Su sentir, lejos de cruzar el límite del derecho a la libertad de expresión previsto en el artículo 20 de la Constitución Política de Colombia, se amparó

²⁰ Al respecto, consultar, entre otras, la sentencia T-391 de 2007.

²¹ “Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación”.

²² Corte Constitucional. Sentencias T-1191 de 2004 y T-276 de 2015.

²³ Corte Constitucional. Sentencia T-466 de 2016.

²⁴ Expediente radicado con el número: 11001-03-15-000-2021-04934-00(AC)

²⁵ Expediente número 11001-03-15-000-2022-04201-00. Dte: Carlos Orlando Velásquez

Murcia Demandados: presidente de la República Iván Duque Márquez y otros



en la facultad que todos los colombianos tienen de expresar y difundir su propio pensamiento e ideas formadas a partir de un fundamento legal, como lo aseguró la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al precisar que el primer mandatario solo puede ser acusado y juzgado por la comisión de delitos, por la Cámara de Representantes del Congreso de la República (...) El análisis jurídico efectuado por el expresidente, el cual se materializó en el momento en que se presentó la queja ante la Comisión Nacional del Disciplina Judicial, da lugar a colegir que sus declaraciones están cimentadas en un argumento legal que deberá ser analizado y objeto de pronunciamiento por parte de la referida autoridad, por tanto, no es pertinente avalar el reclamo del accionante debido a que el señor Duque Márquez, si bien fungía como suprema autoridad administrativa, lo cierto es que sería inconstitucional omitir que también es un ciudadano colombiano que puede exigir y ejercer sus derechos fundamentales que, en el asunto concreto, se refiere a la libertad de expresión y opinión.»

Más recientemente, en sentencia del 17 de octubre de 2024²⁶, esta sección señaló: «En línea con lo expuesto, para la Sala resulta claro que, las opiniones realizadas por el señor presidente de la República no se enmarcan en un debate político acerca de cómo ha sido manejado el sistema de salud en forma general, sino que se trata de imputaciones realizadas de manera concreta y específica a personas determinadas, sin que dentro del plenario obre prueba siquiera sumaria que permita acreditar que tal circunstancia se hubiese verificado de manera previa a su divulgación (...) De forma tal, que no podría considerarse que las declaraciones realizadas por el hoy accionado se encuentran dirigidas a expresar una crítica o un cuestionamiento sobre el manejo de un tema de interés general como lo es alegado, ni mucho menos que se enmarcan en un debate político y público como se pretende hacer valer».

4.6. El accionante no cumplió con la carga argumentativa y probatoria para desvirtuar la presunción de primacía de la libertad de expresión en el debate político.

4.6.1. Como queda expuesto, el margen de protección de un ciudadano particular, que no es un personaje público ni es un alto funcionario del Estado en cualquiera de sus ramas, es sin duda muy amplio e, incluso, la jurisprudencia constitucional le reconoce un estado de indefensión cuando busca la protección de su buen nombre y honra ante los medios de comunicación, los altos funcionarios del Estado y los personajes públicos.

La más intensa de esta protección se produce cuando invoca el amparo frente hechos falsos o distorsionados, pero también puede recaer sobre el área de penumbra entre la libertad de opinión y el derecho a la información, e, incluso, ante opiniones ofensivas o irritantes de tales personas. Las cortes internacionales de derechos humanos, la Corte Europea, la Corte Suprema de Estados Unidos y nuestra jurisprudencia constitucional reconocen esa relación profundamente asimétrica (de poder) entre unos y otros.

²⁶ Expediente número 11001-03-15-000-2024-03889-02. Demandante: Enrique Vargas Lleras. Demandado: presidente de la República Gustavo Petro Urrego.



Por otra parte, esta Sala reitera lo sostenido en sentencia del 17 de octubre de 2024²⁷, en el sentido de que «el poder-deber de comunicación de los funcionarios públicos con la Nación exige agotar una mínima justificación fáctica, de modo que, no basta con aludir genéricamente a la supuesta notoriedad pública que ostenta el accionante», pero es claro también que la libertad de expresión en el discurso o debate político está en la esencia de la democracia al punto que es absolutamente inconcebible una a falta de otra. Por ello:

- (i) Cuando se trata de la discusión política o el debate público entre personas que evidentemente no están en una relación asimétrica de poder, como un alto funcionario del Estado y un personaje político ampliamente reconocido, se aplican criterios distintos para resolver la tensión entre la libertad de expresión y los derechos fundamentales al buen nombre y a la honra;
- (ii) Como lo destacaba Ekkehart Stein²⁸, bajo la expresión «opiniones», muchos en la doctrina solo comprenden «los juicios, es decir, las posiciones de contenido valorativo, no las simples comunicaciones de hechos», pero ello «no es completamente claro, porque no existen, desde el punto de vista de la teoría del conocimiento, meras comunicaciones de hechos sin contenido valorativo, especialmente cuando se trata de sucesos en los cuales la audiencia está interesada: cuando se trata de sucesos coetáneos. Toda “mera comunicación de hechos” contiene siempre una toma de posición sobre las fuentes de información y un juicio valorativo que consiste en declarar que los hechos han ocurrido así y no de otra manera. Por otra parte, en relación a la formación de la opinión pública, juegan un papel decisivo las afirmaciones sobre determinados hechos. Piénsese, p. ej., en la información pública de errores del Gobierno y de la Administración. Es inconciliable con el significado histórico de la libertad de opinión excluir de la protección de este derecho fundamental precisamente aquellas comunicaciones sobre las cuales existe una seguridad subjetiva, es decir, aquellas que poseen mayor fuerza de convicción»; y,
- (iii) Como se ha precisado reiteradamente por la Corte Constitucional²⁹, los parámetros que la jurisprudencia constitucional y las cortes internacionales de derechos humanos han elaborado para resolver la tensión entre la libertad de expresión en el discurso o debate político y los derechos fundamentales al buen nombre y a la honra, deben ser analizados para cada caso y, en conjunto, «pues están todos relacionados directa o indirectamente, por ello, sólo si se valoran de manera agregada permiten resolver de forma adecuada la tensión entre derechos». A ese respecto se ha considerado oportuno advertir también que en cuanto a tales parámetros:

no se trata de una lista taxativa (...) son solo una guía (...) para orientar la labor del juez al resolver cada caso. Así, le corresponde al juez adelantar un balance complejo y minucioso entre la amplia protección que debe recibir la libertad de expresión y la garantía de derechos como el buen nombre y la honra o la intimidad, *«apuntando siempre a buscar la medida menos lesiva para libertad de expresión, pero asegurando al mismo tiempo que el ejercicio de esta no sea*

²⁷ Expediente número 11001-03-15-000-2024-03889-02. Demandante: Enrique Vargas Lleras. Demandado: presidente de la República Gustavo Petro Urrego.

²⁸ Derecho Político. Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid. 1973.

²⁹ Sentencia T-155 de 2019, entre otras



usado como una herramienta de difamación y desinformación en tiempos en donde las «noticias falsas» se apoderan de la opinión pública y se propagan rápidamente a través de los distintos escenarios digitales». Este análisis debe incorporar, a su turno, los límites constitucionales a la libertad de expresión.

4.6.2. Para la solución del caso planteado, la Sala considera, como un hecho notorio, que el accionante es un personaje público ampliamente reconocido quien por varios años ha participado en la discusión política y el debate público e incluso ha sido candidato presidencial; senador; ministro del interior y de justicia; ministro de vivienda, ciudad y territorio; y vicepresidente de la República. Precisamente el debate se refiere al alcance de su participación en el proceso de privatización de Isagén mientras ocupaba el cargo de vicepresidente de la República.

En fin, es alguien de quien no resultaría adecuado decir que se encuentra en una relación asimétrica con el accionado, así este sea el presidente de la República, y menos en una situación de indefensión.

Es cierto que los altos funcionarios públicos y los personajes públicos, en general, también gozan de protección de sus derechos a la honra y al buen nombre, pero (i) ellos mismos deben tolerar un margen más amplio de crítica en el ejercicio de la libertad de expresión; (ii) cuando ejercen la acción de tutela para la protección de sus derechos a la honra y al buen nombre tienen una mayor carga argumentativa y probatoria que quienes se encuentran en condiciones de indefensión.

4.6.3. En el escrito contentivo de su demanda de tutela, el accionante incluye un link a la cuenta de «X» del presidente de la República Gustavo Petro Urrego en el cual aparece un mensaje de éste, comentando otro publicado en el mismo medio por el exministro de Hacienda Mauricio Santamaría³⁰. En el mensaje, el presidente Gustavo Petro Urrego afirma:

Tendrá que decir Mauricio que es la pérdida en los términos de intercambio comercial del petróleo y el carbón frente al café, tal como dijimos en la campaña, y de lo que él mismo se burló, que hace de la agricultura y el café, el motor de la economía, tal como propusimos.

Falta que ofrezca una disculpa a la sociedad colombiana por haber privatizado, junto con Vargas Lleras, a Isagen

La privatización de Isagen disparó la especulación de los generadores de energía hídrica en la bolsa y golpeó el ingreso familiar y la economía colombiana.³¹

Como se precisó en la parte de antecedentes de esta sentencia, el accionante acompañó a su demanda de tutela:

1. Oficio con radicado No. EXT24 – 00189487: Solicitud formal presentada al presidente para que se retractara de sus declaraciones.

³⁰ El texto de este mensaje previo del exministro de Hacienda señor Mauricio Santamaría es el siguiente: «El café vuelve a ser el motor de nuestra economía este trimestre y, como siempre, sigue representándonos con orgullo en el mundo. ¡Felicitaciones a los cafeteros por su gran trabajo! Sin embargo, hacemos un llamado al Gobierno Petro: la incertidumbre política sigue frenando la inversión».

³¹ <https://x.com/petrogustavo/status/1859619358919602555?t=lyz-5hUX1gy-Ch4ZYafwdg&s=19>



2. Derecho de petición del 28 de noviembre de 2024: Solicitud de información a ISAGEN sobre la supuesta participación de Vargas Lleras en la privatización de la empresa.
3. Oficio No. OFI24-00237611 / GFPU 13150000: Respuesta oficial del presidente de la República, a través de su grupo de atención, negando la solicitud de retractación.
4. Oficio No. 074 – R2024-025-143: Respuesta de ISAGEN donde se aclara que Germán Vargas Lleras no tuvo ninguna relación con la privatización de ISAGEN.

4.6.4. La apoderada del accionado (i) no desconoce la autenticidad de tales documentos y, por el contrario, también presentó como prueba el oficio «OFI24-00237611 / GFPU 13150000» y, (ii) no niega la autoría de la publicación en la red social «X» el 25 de noviembre de 2024 a las 11:45 A.M, atribuidas por el accionante al presidente de la República Gustavo Petro Urrego y que dan lugar a su demanda de amparo. Por ello el debate se centra en el alcance de las afirmaciones contenidas en esa publicación.

Al respecto, es necesario precisar que para el accionante (como lo afirma en su solicitud de rectificación y en el escrito contentivo de su demanda de tutela), el presidente Gustavo Petro le está atribuyendo una participación directa en el proceso de venta de Isagén mientras que el accionado ha sostenido, tanto en la respuesta a la solicitud de rectificación como en esta sede de tutela que él no ha atribuido al señor Germán Vargas Lleras una participación directa en el proceso de venta de esa empresa, sino que le ha hecho una crítica al proyecto político en el que participó, uno de cuyos alcances fue la decisión de vender Isagén.

En síntesis, las afirmaciones del presidente de la República podrían, eventualmente, interpretarse (como lo plantea el accionante) en el sentido de que él participó directamente en el proceso u operación de venta de Isagén o (como lo entiende el accionado), como una decisión equivocada de política pública la cual, en su condición de vicepresidente, compartió y respaldó.

En este último sentido la parte accionada en la respuesta a la solicitud de rectificación y en la contestación de esta demanda de tutela, provee los links a varios medios de comunicación en los cuales el accionante muestra su interés por que se concluya ese proceso de privatización y se asignen los recursos correspondientes a la financiación de proyectos de infraestructura que como vicepresidente lidera, por delegación presidencial.

En ese sentido, es innegable que las publicaciones que cita la parte accionada le dan «un mínimo de justificación fáctica y de razonabilidad de sus opiniones». En el caso de la publicación del diario «El Espectador» del 29 de diciembre de 2015 titulada «Vargas Lleras apoya venta de Isagén» se precisa:

(...) El vicepresidente de la República, Germán Vargas Lleras, dijo este martes que tras abrirse nuevamente la discusión sobre la venta de Isagén, era importante que los colombianos tuvieran claro que «con esos recursos es que vamos a construir nuevas carreteras. Está pendiente la financiación de un tramo de Popayán a Pasto, el tramo 1 de la carretera Bogotá - Villavicencio, tenemos que apalancar con crédito



a quienes ya inician su periodo de construcción, y para todo eso es muy importante que el Gobierno pueda contar con los recursos de esa venta».

En mayo pasado Vargas Lleras le había dicho a El Espectador, en una entrevista publicada en este diario, sobre ese negocio, que «el señor ministro (de Hacienda) ha dicho que la venta de Isagén estará destinada, en gran parte, a los programas de infraestructura, ojalá eso sea, porque advierto que los programas de vivienda, como los de infraestructura aparte del contenido social y la generación de mano de obra se han convertido en dos políticas contracíclicas con buenos resultados.»³²

4.6.5. Por lo expuesto, de una lectura detenida del mensaje del presidente Gustavo Petro Urrego, al que se refiere la solicitud de tutela, la Sala observa que el accionado:

(i) le atribuye consecuencias negativas a la política pública en virtud de la cual se tomó la decisión de privatizar Isagén «disparó la especulación de los generadores de energía hídrica en la bolsa y golpeó el ingreso familiar y la economía colombiana» y a ese respecto señala que los partícipes de esa política deben ofrecer «una disculpa a la sociedad colombiana». Este aspecto constituye claramente una opinión, propia del debate político.

(ii) atribuyó, entre otros al entonces ministro de Hacienda señor Mauricio Santamaria (a quien estaba replicando en su cuenta de X) y al entonces vicepresidente algún nivel de participación en esa decisión política.

Por supuesto que en ella debieron participar los altos niveles del gobierno correspondiente, empezando por el propio presidente de la República Juan Manuel Santos, el ministro de Energía y el jefe del Departamento Nacional de Planeación.

En síntesis, el accionante no logró desvirtuar la presunción de primacía de la libertad de expresión, cuya protección se encuentra reforzada cuando, como en este caso (i) se trata de un discurso político que, conforme a la doctrina y la jurisprudencia de las cortes internacionales de Derechos Humanos, de la Corte Constitucional y de esta Corporación «goza del mayor grado de protección» y, por ende, sujeto a menores limitaciones, y (ii) quien busca la rectificación o ejerce la acción de tutela es una figura pública a quien corresponde una mayor carga argumentativa y probatoria para desvirtuar esa presunción de primacía de la libertad de expresión sobre sus derechos a la honra y buen nombre.

5. Conclusión

Conforme a los criterios y parámetros constitucionales aplicados para la solución del caso planteado, no hay lugar a amparar los derechos fundamentales invocados por el accionante.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

³² <https://www.elespectador.com/economia/vargas-lleras-apoya-venta-de-isagen-article-608232/>



FALLA

PRIMERO. NEGAR la solicitud de tutela presentada por el señor Germán Vargas Lleras contra el presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, por la supuesta vulneración de los derechos fundamentales al buen nombre y a la honra.

SEGUNDO. Reconocer personería a la abogada Carolina Jiménez Bellicia para actuar en representación judicial de la parte accionada, en los términos y para los efectos del poder conferido.

TERCERO. Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

De no ser impugnada la presente providencia, **remítase** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Con aclaración de voto
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Con aclaración de voto
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Con aclaración de voto
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>