



Radicado: 11001-03-15-000-2024-03889-00  
Accionante: Enrique Vargas Lleras  
Se concede el amparo

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

**Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

**Referencia:** Acción de tutela  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2024-03889-00  
**Accionante:** Enrique Vargas Lleras  
**Accionado:** Presidente de la República - Gustavo Petro Urrego

**Temas:** *Acción de tutela por acción u omisión de autoridad pública / Derecho a la honra y al buen nombre / Libertad de expresión / Se concede el amparo respecto del accionante y se declara la falta de legitimación en la causa en relación con su familia.*

## **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

---

La sala resuelve la acción de tutela presentada por Enrique Vargas Lleras contra el señor presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, para obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la honra y al buen nombre.

La Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado es la competente para conocer del asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, en los Decretos 2591 de 1991, 1069 de 2015, 1983 de 2017 y 333 de 2021 y en el Acuerdo 80 de 2019 de esta Corporación.

## **I. ANTECEDENTES**

### **A. Solicitud de amparo**

1.- El 26 de julio de 2024 Enrique Vargas Lleras interpuso acción de tutela contra el señor presidente de la República, Gustavo Petro Urrego. El accionante consideró vulnerados sus derechos fundamentales a la honra y al buen nombre <<como consecuencia de las manifestaciones que ha venido efectuado en contra del suscrito y de mi familia a través de la red social X y en medios de comunicación de carácter nacional>>.



2.- En la acción de tutela se formularon las siguientes pretensiones (se transcriben):

<<1. Solicito se proteja el derecho fundamental al buen nombre del suscrito y de mi familia, consagrado en el artículo 15 de la Constitución Política, conforme a los argumentos expuestos en el cuerpo de este documento.

2. Solicito se proteja el derecho a la honra del suscrito y de mi familia, consagrado en el artículo 21 de la Constitución Política, conforme los argumentos esgrimidos en el presente documento.

3. Como consecuencia de la prosperidad de alguna de las anteriores pretensiones, solicito se ordene al señor Gustavo Petro Urrego retractarse de las afirmaciones efectuadas en contra de mi familia, en las mismas condiciones y a través de los mismos medios en las que las efectuó>>.

## **B. Hechos**

3.- El señor presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, es el titular del usuario <<@petrogustavo>> en la plataforma *X.com*.

3.1.- El 28 de mayo de 2024 <<@petrogustavo>> publicó la siguiente entrada desde su cuenta de *X.com*:

<<El sistema de salud con intermediación financiera de recursos públicos es insostenible. / El senado rechazó la reforma que podía sostenerlo. / Hoy encontramos que ocultaron en la Nueva EPS deudas de cerca de 5 billones de pesos en el año 2023. / La familia Vargas Lleras debería responder por esta inmensa pérdida de recursos públicos y de clínicas y hospitales sin pago>>.

3.2.- El 31 de mayo de 2024 <<@petrogustavo>> publicó la siguiente entrada desde su cuenta de *X.com*:

<<Los interesados en defender el sistema de salud mercantil han salido a decir que destruimos la salud. Pero esta es la realidad: / En la Nueva EPS, manejada por la familia Vargas Lleras, ocultaron 5.5 billones en deudas mientras hacían gastos billonarios innecesarios. / ¿Cómo se reparará esta salud destruida por la codicia? / Mientras el desfalco a la salud aumentó billonariamente, quieren tapar el hueco con el dinero público, mientras ahogan las finanzas del gobierno y hunden la reforma a la salud. / La bancarrota de las EPS por la codicia quieren transformarla en bancarrota del Estado>>.

3.3.- El 4 de junio de 2024 <<@petrogustavo>> publicó la siguiente entrada desde su cuenta de *X.com*:



<<La nueva EPS era la caja de financiación de los dirigentes de Cambio Radical. / Usaron la fiscalía y la Nueva EPS como constructoras de un proyecto de aspiración presidencial al usar la libertad, la cárcel y los recursos públicos de la salud como medios para enriquecerse y ganar elecciones>>.

3.4.- El 6 de junio de 2024, durante una intervención pública en el municipio de Aguachica (Cesar), Gustavo Petro Urrego manifestó lo siguiente:

<<(…) El superintendente de Salud dio una rueda de prensa esta mañana sobre un solo hecho, la Nueva EPS, que fundó la familia Vargas Lleras desde el poder, transformando el Instituto de Seguros Sociales en esa EPS. Resulta que había escondido en las gavetas facturas que no han pagado por 5 billones de pesos. Hospitales y clínicas quebrados porque no les pagaron mientras el Estado giraba la plata, uno tras otro peso. ¿A dónde se fue a parar la plata, señores Vargas Lleras? ¿Por qué la Nueva EPS está quebrada definitivamente? ¿Por qué enterraron el Instituto de Seguro Sociales de Colombia de esa manera para hacer negocios particulares? (...)>>.

3.5.- El 14 de junio de 2024 el accionante presentó una petición ante la Presidencia de la República en la que solicitó la retractación o rectificación de las afirmaciones del presidente al considerarlas difamatorias y contrarias a la verdad, y textualmente señaló:

<<Con sorpresa e indignación, en los últimos días he venido escuchado en redes sociales y en alocuciones presidenciales transmitidas en medios de comunicación nacional, afirmaciones en contra del suscrito y de mi familia, relacionadas con el supuesto ocultamiento de recursos en la Nueva EPS, así como la supuesta utilización de la Fiscalía General de la Nación para fines políticos y electorales.

Frente a lo anterior, debo manifestar en primer lugar que, durante mi permanencia como miembro de la Junta Directiva de la Nueva EPS, no se ocultaron deudas de ningún tipo, ni se realizaron gastos ilegales, innecesarios, suntuarios o exorbitantes, tal como se puede comprobar con los informes proferidos por los revisores fiscales de la EPS, las prestigiosas firmas internacionales Deloitte and Touche y KPMG...

Además, jamás manejé o dirigí la NUEVA EPS, únicamente participé como miembro de su junta en representación de la Caja de Compensación Familiar CAFAM. La junta nunca tuvo conocimiento de información sobre un supuesto ocultamiento de 5.5 billones de facturas; sobre esta situación quienes estuvieron al frente de la administración deberán dar las explicaciones correspondientes>>.

3.6.- El 8 de julio de 2024 el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República respondió la petición. Señaló que <<[l]as declaraciones emitidas por el señor presidente de la República hacen referencia a los hallazgos del informe



preliminar que el agente interventor de la Nueva EPS designado por la Superintendencia Nacional de Salud ha realizado>>. Agregó que las afirmaciones del presidente se enmarcan en el debate político y están amparadas por las garantías constitucionales e interamericanas a la libre expresión.

### C. Fundamentos de la vulneración

4.- El accionante afirma que el presidente de la República vulneró sus derechos fundamentales a la honra y al buen nombre con las publicaciones del 28 de mayo, 31 de mayo y 4 de junio de 2024 y la alocución del 6 de junio de 2024.

4.1.- Sostiene que las afirmaciones del accionado son ajenas a la realidad, carecen de cualquier sustento probatorio y no superan un margen razonable de objetividad. Informa que es cierto que fungió como miembro de la Junta Directiva de la Nueva EPS, que es una empresa privada con participación de capital público cuyos accionistas son Cafam, Colsubsidio, Compensar, Comfenalco, Comfandi y el Ministerio de Hacienda, por lo que resulta absurdo afirmar que existió un ocultamiento de recursos por parte del accionante y de su familia. Indica que ser miembro de la Junta Directiva no lo habilita para administrar recursos, efectuar pagos o movimientos de carácter financiero, los que corresponden al gerente de la entidad. Sin embargo, señala que <<en ningún documento, estudio o análisis relacionado con el funcionamiento de la EPS y sus recursos, se indica que el suscrito o algún miembro de mi familia haya ocultado o efectuado un manejo indebido de los recursos de la EPS>>. Agrega que <<ni el suscrito, ni miembros de mi familia han dirigido la Fiscalía General de la Nación>>. En este aspecto, agrega textualmente:

<<Pero además de ello debo indicar que, ni en los informes efectuados por parte de las auditorías internas y externas de la EPS, **ni en el Informe Preliminar que el Agente Interventor de la Nueva EPS designado por la Superintendencia Nacional de Salud presentó, se efectúa afirmación alguna relacionada con que el suscrito o miembros de mi familia hayan ocultado los recursos a los que hace referencia el Presidente de la República.**

No puede pasar por alto lo anterior pues a pesar de los argumentos expuestos por la Directora del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, lo cierto es que las afirmaciones que efectuó el señor Petro Urrego no gozan de la más mínima justificación.

Insisto, **en ningún documento, estudio o análisis relacionado con el funcionamiento de la EPS y sus recursos, se indica que el suscrito o algún miembro de mi familia haya ocultado o efectuado un manejo indebido de los recursos de la EPS, no existe la más mínima afirmación o sugerencia frente a ello, razón por la que cualquier señalamiento en contra de nosotros, no solo afecta**



el debate público –lo desvía–, sino que viola nuestros derechos al buen nombre y a la dignidad.

Una cosa señores Magistrados es permitir que un funcionario público abra el debate sobre temas relacionados con el funcionamiento del sistema de salud, sus beneficios, ventajas, problemas, proyecciones y eventuales soluciones pero otra es efectuar, sin la más mínima justificación probatoria, señalamientos en contra de personas determinadas que en muchos casos nada han tenido que ver con asuntos de interés público, ni político>>.

No puede el poder judicial, en quién está la guarda del ordenamiento jurídico y de los derechos fundamentales de los ciudadanos, permitir un indebido y mal entendido ejercicio del derecho a la libertad de expresión que más que fortalecer el debate público lo que está es abriendo la puerta para que las autoridades estatales de manera caprichosa y malintencionada puedan efectuar señalamientos, sin ninguna evidencia fáctica, que afectan el nombre y la dignidad de las personas>>.

4.2.- Afirma que las sentencias T-155 de 2019, T- 145 de 2019 y T-959 de 2006 de la Corte Constitucional y la sentencia del 13 de junio de 2024 de la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>1</sup> establecen que el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, sino que tiene limitaciones, particularmente si se demuestra una vulneración a un derecho ajeno.

4.3.- Alega que el accionado le ocasionó un daño a su reputación porque generó <<un manto de duda alrededor de la conducta que adopté como miembro de la Junta Directiva de la NUEVA EPS, así como de las actuaciones que han desarrollado mis familiares en el ámbito público y privado>>. Indica que, como consecuencia de las declaraciones del presidente, los portales de *La Silla Vacía* y *El País* han publicado notas de prensa en las que se cuestiona la labor del accionante como miembro de la Junta Directiva de Nueva EPS. Manifiesta que, incluso si las afirmaciones del accionado encuentran un mínimo de justificación, **la discusión sobre sus funciones en la Nueva EPS se debió dirigir únicamente en su contra y no se debió involucrar a los demás miembros de su familia.**

4.4.- Sostiene que los artículos 220 y 221 del Código Penal limitan la libre expresión en Colombia para proteger la honra y la dignidad de las personas y que la conducta del accionado encaja en las descripciones típicas, pues declarar que el accionante y su familia <<supuestamente ocultamos dineros de la Nueva EPS y utilizamos la Fiscalía General de la Nación para propósitos electorales>> es una afirmación calumniosa. Sin embargo, aclara que <<es la acción de tutela, en este punto el mecanismo adecuado por su prontitud y eficacia, para impedir que los daños que se han producido se extiendan y prolonguen en el tiempo>>.

<sup>1</sup> Radicado 11001-03-15-000-2024-02507-00.



4.5.- Indica que <<en los artículos 15 y 21 de la Constitución Política, se estableció que todos los ciudadanos tenemos derecho a que se nos respete el buen nombre y la honra y que el Estado tiene el deber de respetar y hacer respetar esos derechos>> y <<las afirmaciones efectuadas por parte del señor Petro Urrego han afectado la imagen y el prestigio de mi familia y han socavado la confianza que en los miembros se ésta se tiene>>. Y que, en igual sentido, el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica, dispone: <<1. Toda persona tiene derecho al **respeto de su honra** y al reconocimiento de su dignidad. 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, **ni de ataques ilegales a su honra y reputación (...)>>**

4.6.- Agrega que, <<de acuerdo con el artículo 2 de nuestra Constitución Política, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, **honra**, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares>>.

4.7.- En relación con la garantía constitucional del derecho a la honra, señala que la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente:

<<Esta garantía ha sido entendida como **“la reputación, o el concepto que de una persona tienen los demás y que se configura como derecho frente al detrimento que pueda sufrir como producto de expresiones ofensivas o injuriosas o informaciones falsas o tendenciosas”**. En ese sentido, constituye “uno de los más valiosos elementos del patrimonio moral y social, y un factor intrínseco de la dignidad humana que a cada persona debe ser reconocida tanto por el Estado, como por la sociedad”.

La Corte ha sostenido que “se atenta contra este derecho, cuando **sin justificación ni causa cierta y real, es decir, sin fundamento, se propagan entre el público - bien sea de forma directa o personal, o a través de los medios de comunicación de masas- informaciones falsas o erróneas que distorsionan el concepto público que se tiene del individuo y que por lo tanto, tienden a socavar el prestigio o la confianza de los que disfruta del entorno social en cuyo medio actúa, o cuando en cualquier forma se manipula la opinión general para desdibujar su imagen”<sup>2</sup>.**

“6.1.1. Particular o funcionario público: la jurisprudencia constitucional e interamericana han coincidido en señalar que el derecho a la libertad de expresión, **cuando es ejercido por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones,**

<sup>2</sup> Referenciada en la sentencia T-007 de 2020.



**tiene limitaciones mayores a las que ostenta cuando lo ejerce un ciudadano del común.** Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado:

**“... no sólo es legítimo, sino que en ciertas ocasiones es un deber de las autoridades estatales pronunciarse sobre cuestiones de interés público. Sin embargo, al hacerlo están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto a constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en atención al alto grado de credibilidad de la que gozan y en aras a evitar que los ciudadanos reciban una versión manipulada de los hechos. Además, deben tener en cuenta que en tanto funcionarios públicos tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por tanto, sus declaraciones no pueden llegar a desconocer dichos derechos”.**

Por su parte, en la Sentencia T-949 de 2011, la Corte Constitucional resaltó que el derecho a la libertad de expresión de los funcionarios públicos se restringe debido a mayor compromiso social que tienen respecto de un particular:

**“[s]i bien es cierto que los servidores públicos mantienen su libertad de información y de opinión, en su calidad de ciudadanos, también lo es que se les restringe, por su mayor compromiso social y debido a que el servicio público es una actividad altamente reglada, que impone mayor prudencia y respeto, por ejemplo, al expedir opiniones y dar información. En esa medida, claro está que deviene diferente el ámbito de la libertad de expresión de los servidores públicos, cuando en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales debe activar su derecho/deber de difundir o expresar información oficialmente relevante”.**

(...)

**En suma, dado que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión por parte de funcionarios públicos tiene un impacto mucho mayor en el imaginario colectivo, dado el grado de confianza y credibilidad que las personas suelen tener en las afirmaciones de quienes ocupan estos cargos, se justifica que tengan una diligencia mayor a la que debería tener un particular al momento de expresar sus opiniones”>>.**

## D. Oposiciones e intervenciones

5.- La Presidencia de la República (accionada) solicitó negar el amparo. Expuso que la respuesta que recibió el accionante el 8 de julio de 2024 a su solicitud de rectificación satisface su derecho fundamental de petición y textualmente afirmó:

**<<El accionante ya recibió una respuesta clara y de fondo a la solicitud de retractación a través del OFI24-00134295 / GFPU 13000000 del 08 de julio de 2024. En esta respuesta se le aclaró y contextualizó las declaraciones del señor Presidente de la República, indicando que: i) sus afirmaciones se basan en el informe preliminar del agente interventor de la Nueva EPS, designado por la Superintendencia**



Nacional de Salud, ii) no se cuestiona la autenticidad de los estados financieros, sino que se hizo referencia a **los hallazgos preliminares** del informe que es de dominio público, el cual señala la existencia de irregularidades financieras dentro de la entidad y (iii) las afirmaciones se circunscriben a unas investigaciones que, acorde con los medios de comunicación, **actualmente adelantan entes de control competentes a personas que estuvieron vinculadas a la Nueva EPS y sus órganos directivos**. Esta respuesta deja en evidencia que no ha existido una vulneración a los derechos al buen nombre y honra del accionante y su familia, por lo que no debe accederse a las pretensiones elevadas dentro de la presente acción de tutela.

En tercer lugar, las declaraciones **realizadas sobre la familia del accionante, donde no se individualizó a ninguno de sus miembros, recayeron sobre personas que tienen una alta influencia y reconocimiento público, por lo que estas se encuentran expuestas a un escrutinio público más exigente** y, por lo tanto, deben estar dispuestas a enfrentar críticas y cuestionamientos. Para que personajes de amplio reconocimiento busquen una protección a su derecho al buen nombre y reputación deben acreditar la existencia de un daño concreto y específico, prueba del presunto daño no consta ni formal ni argumentativamente en el expediente de la demanda de tutela.

En concordancia con lo expuesto, el señor Presidente de la República ha **expresado sus puntos de vista en el legítimo ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión** del que es titular toda la ciudadanía, ciñéndose a lo establecido y consagrado en la Constitución, sin que se trasgredan sus límites. **Estos actos de comunicación se han llevado a cabo con un ánimo constructivo, en el marco de unas investigaciones en curso en contra de ex directivos de una entidad promotora de salud que hoy se encuentra intervenida justo por su situación financiera. Al compartir sus pensamientos, el Presidente contribuye al debate público, sin comprometer la integridad y el respeto hacia otros actores políticos o sociales.** Es importante destacar que el marco constitucional de la libre expresión aplica a todas las personas en Colombia (...)

Existe plena evidencia que las declaraciones del Presidente de la República fueron **contextualizadas y aclaradas** a través del OFI24-00134295 / GFPU 13000000 del 08 de julio de 2024, **manifestándole al accionante que las mismas se limitaron a reconocer que, a la fecha, se adelantan investigaciones en contra de ex directivos de la Nueva EPS y que por los mismos medios de comunicación que han hecho eco de las investigaciones, dentro de los investigados habrían (sic) personas pertenecientes a la familia Vargas Lleras...**

Tal y como consta en los informes de prensa, **en ningún momento se dieron los calificativos aducidos por la parte accionante en su escrito de tutela, no se señaló ningún miembro individual de la familia, tampoco se calificó de manera definitiva las conductas que hoy son objeto de investigación.** Solo se hizo hincapié en que los entes de control han encontrado un presunto detrimento patrimonial en la Nueva EPS, asociado a sus informes e indicadores financieros y **donde estarían involucradas las personas que hicieron parte de los órganos directivos de la EPS, hoy intervenida por la Superintendencia Nacional de Salud.**



En un entorno democrático, las personas y familias que tienen una influencia significativa en asuntos de interés público, como es el caso de la familia Vargas Lleras, están inevitablemente expuestas a un escrutinio público más riguroso. Esto se debe a que sus acciones y decisiones pueden tener y tienen un impacto considerable en la vida pública y en la administración de recursos y políticas que afectan a la sociedad en general. En este contexto, es natural que estén sujetas a un mayor nivel de crítica y cuestionamiento, dado que su rol implica una gran responsabilidad y un grado elevado de visibilidad (...)

Por tanto, al ver de manera conjunta los comunicados del 28 y 31 de mayo, del 4 y 6 de junio, y la respuesta del 08 de julio emitida al accionante, no se puede concluir que **las ideas u opiniones expresadas por el Primer Mandatario** constituyan una flagrante vulneración a los derechos alegados por el accionante.

De otra parte, el accionante no especifica en su escrito de tutela cuál es el daño específico que se padeció con las comunicaciones. De hecho, solo menciona que las mismas fueron objeto de debate en redes sociales y en diversos medios de comunicación, lo cual es algo evidente cuando se presenta un intercambio de opiniones y debate político entre dos sujetos de relevancia en la política nacional, lo que *per se* no puede erigirse como un daño.

En consecuencia, no se puede acusar al señor Presidente de realizar una declaración con la intención de afectar el buen nombre de algún miembro de la familia Vargas Lleras. **Por el contrario, dicha afirmación busca especificar que a la fecha se adelantan unas investigaciones en contra de ex directivos de la Nueva EPS por el presunto manejo indebido de recursos pertenecientes a la salud, cuya calificación definitiva corresponderá a las autoridades competentes y dentro del marco de la órbita de sus competencias.** Esta situación tiene implicaciones directas en la base legal de la acción de tutela presentada, **ya que se trata de una opinión de carácter político** que se encuentra cobijada por el derecho fundamental a la libertad de expresión (...)

Por esta razón, las expresiones que ha hecho el ciudadano y señor Presidente de la República de Colombia, Gustavo Petro, **aclaradas y contextualizadas a través de la comunicación del 08 de julio de 2024**, constituyen un ejercicio legítimo de la libertad de expresión, un derecho fundamental amparado por la Constitución Colombiana. **En sus expresiones, el Presidente Petro ha compartido opiniones que, aunque pueden ser interpretadas como polémicas o provocadoras, no incurre en ataques personales o directos contra individuos o funcionarios públicos concretos.** Estas expresiones demuestran la facultad del Primer Mandatario de participar en el discurso público de manera activa y crítica, **manteniendo el respeto y la convicción en su posición, y ejemplifica cómo un líder puede expresar puntos de vista personales sin transgredir los límites del respeto y la ética pública.**

En conclusión, se puede observar que, si bien el accionante puede considerar la opinión del primer mandatario **como incómoda o molesta**, en **esta se señaló la existencia de investigaciones en curso, las cuales son de conocimiento público y donde se han ligado las personas que trabajaron dentro de la Nueva EPS**, hoy intervenida, sin que este disenso y referencias pueda constituirse en una trasgresión



al derecho a la libertad de expresión que tiene cualquier ciudadano (incluido el Presidente de la República).

### **Carácter no ofensivo de las declaraciones**

El Primer Mandatario **no ha utilizado un término que pueda ser catalogado como ofensivo o difamatorio**. Por tanto, estas expresiones no implican un desbordamiento de los límites protegidos por el derecho fundamental a la libertad de expresión.

Las expresiones del Presidente de la República han **sido de carácter político, por lo que están especialmente amparadas por la libertad de expresión** en una sociedad democrática, donde el intercambio de ideas y la crítica política son elementos esenciales para el funcionamiento de un sistema democrático, y es mediante la protección de la libertad de expresión que se garantiza la pluralidad y diversidad de opiniones.

**La opinión del primer mandatario solo resaltó la existencia de unas investigaciones en curso, (hecho objetivamente contrastable y real) a cargo de autoridades competentes, sin que se hubiesen individualizado conductas desplegadas por el accionante o alguno de los miembros de su familia.** Reiterando que solo se trató de evidenciar un tema que hoy hace parte de la agenda nacional y **en relación con presuntos y desdeñables malos manejos de los recursos económicos y personales de la salud.>>**

5.1.- Por otra parte, argumentó que las publicaciones del 28 de mayo, 31 de mayo y 4 de junio de 2024 y la alocución del 6 de junio de 2024 del presidente de la República constituyen un ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión. Señaló que las afirmaciones del presidente encuentran sustento en el informe del agente interventor de la Nueva EPS y se enmarcan en el debate público y político. Al efecto, menciona algunas notas de prensa de los portales de *El Espectador*, *Ámbito Jurídico*, *Semana*, *Red+ Noticias* y *Consultorsalud*, en las que se pone en conocimiento del público un presunto <<detrimento patrimonial>> en la Nueva EPS.

5.2.- Para sustentar su posición, citó la siguiente jurisprudencia de la Corte Constitucional acerca de la libertad de expresión:

<<“Dado su alcance, este derecho resulta vulnerado tanto por información errónea como por opiniones tendenciosas que producen daño moral tangible a su titular. **Sin embargo, la Corte ha sostenido que “no todo concepto o expresión mortificante para el amor propio puede ser considerada como imputación deshonrosa”, puesto que las afirmaciones que se expresen deben tener la virtualidad de “generar un daño en el patrimonio moral del sujeto y su gravedad no depende en ningún caso de la impresión personal que le pueda causar al ofendido alguna expresión proferida en su contra en el curso de una polémica pública, como tampoco de la interpretación que éste tenga de ella, sino del margen razonable de objetividad que lesione el núcleo esencial del derecho”.**



12. De otra parte, el artículo 15 de la Carta Política garantiza el derecho al buen nombre en los siguientes términos: “Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar (...)”.

Esta garantía ha sido entendida como “la reputación, o el concepto que de una persona tienen los demás y que se configura como derecho frente al detrimento que pueda sufrir como producto de expresiones ofensivas o injuriosas o informaciones falsas o tendenciosas”. En ese sentido, constituye “uno de los más valiosos elementos del patrimonio moral y social, y un factor intrínseco de la dignidad humana que a cada persona debe ser reconocida tanto por el Estado, como por la sociedad”.

**La Corte ha sostenido que “se atenta contra este derecho, cuando sin justificación ni causa cierta y real, es decir, sin fundamento, se propagan entre el público -bien sea de forma directa o personal, o a través de los medios de comunicación de masas- informaciones falsas o erróneas que distorsionan el concepto público que se tiene del individuo y que por lo tanto, tienden a socavar el prestigio o la confianza de los que disfruta del entorno social en cuyo medio actúa, o cuando en cualquier forma se manipula la opinión general para desdibujar su imagen.” (Negrilla por fuera del original) >>.**

5.3.- Por último, manifestó que la intervención judicial en la deliberación pública debe ser extremadamente cautelosa para evitar los efectos nocivos de <<la judicialización de la política en contra de la libre circulación de ideas>> y para promover el uso responsable de la acción de tutela.

## II. CONSIDERACIONES

6.- La sala concederá el amparo a los derechos a la honra y al buen nombre del accionante, señor Enrique Vargas Lleras, porque el accionado no agotó la carga mínima de veracidad e imparcialidad en la información dada acerca del mismo en su condición de miembro de la Junta Directiva de la Nueva EPS, estando claro –por el contenido de las mismas y por la respuesta dada por la presidencia–, que es contra él que dichas afirmaciones se dirigen. Aunque en las afirmaciones se vulnera su honra haciendo referencia general a su familia, el derecho fundamental que se protege es exclusivamente el del citado accionante, porque la acción de tutela protege derechos individuales y el actor no cuenta con poder para representar a nadie más. En consecuencia, le ordenará al presidente de la República rectificar, en condiciones de equidad, la información contraria al principio de veracidad.

**E. Se cumplen los requisitos de procedencia de la acción de tutela para el amparo a la honra y al buen nombre**



7.- El accionante alega que el accionado pronunció afirmaciones difamatorias sobre él, que lesionaron sus derechos fundamentales a la honra y al buen nombre consagrados en el artículo 15 de la Constitución Política<sup>3</sup>. Al respecto, se advierte que el actor solicita el amparo de un derecho fundamental del que es titular y que se identifica por el apellido o nombre familiar sobre el cual reclama la vulneración. Por lo tanto, de conformidad con el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, le asiste legitimación en la causa para ejercer la acción de tutela, en nombre propio, como ya se estableció.

7.1.- Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha precisado que las acciones penales no son eficaces ni idóneas para la protección de los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre, toda vez que los delitos de injuria y calumnia exigen que se constate un *animus injuriandi* para que la conducta sea típica<sup>4</sup>, y porque el juez penal no goza de las mismas facultades que tiene el juez de tutela para restablecer los derechos presuntamente vulnerados. También ha definido que, en estas hipótesis, la procedibilidad de la acción de tutela está sujeta a la previa solicitud de rectificación, siempre que se trate de informaciones y opiniones difundidas por medios de comunicación<sup>5</sup>.

7.2.- La presente acción de tutela se dirigió contra el señor presidente de la República por afirmaciones realizadas en la plataforma *X.com* y durante una alocución pública y televisada. El 14 de junio de 2024 el accionante presentó una petición ante la Presidencia de la República en la que solicitó la rectificación de la información, que fue negada el 8 de julio de 2024 por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Por consiguiente, se evidencia que la solicitud de amparo es procedente.

#### **F. El Presidente de la República dispone de un poder-deber de comunicación con la Nación que cualifica su libre expresión y le impone una carga de veracidad e imparcialidad**

8.- En la sentencia T-1191 de 2004, la Corte Constitucional estableció que la libertad de expresión del Presidente de la República constituye un medio legítimo de ejercicio de facultades gubernamentales que supone un <<poder-deber>> de mantener un contacto permanente con la población. En palabras de esa corporación:

<sup>3</sup> <<Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. (...)>>

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencias T-110 de 2015, T-357 de 2015, T-466 de 2016 y T-593 de 2017.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia T-244 de 2018.



<<Este *poder-deber* del Presidente difiere sustancialmente de la simple libertad de expresión reconocida en general a los ciudadanos, y más bien constituye un medio legítimo de ejercicio de facultades gubernamentales propio de las democracias contemporáneas. Ciertamente, esta comunicación entre el primer mandatario y los ciudadanos, no sólo es una herramienta de gobierno que permite informar asuntos de interés general, comunicar políticas, e incluso impartir órdenes, sino que constituye un mecanismo que facilita la conformación de una opinión pública libre e informada, presupuesto para la participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones que los afectan y en el control del poder público>><sup>6</sup>.

8.1.- A partir de ello, la jurisprudencia constitucional ha distinguido entre dos clases de contenido en las expresiones **del primer mandatario**, diferenciando las informaciones de las opiniones, a saber: **(a)** las manifestaciones que tienen por objeto transmitir la información objetiva a los ciudadanos sobre asuntos de interés general<sup>7</sup>, y **(b)** las apreciaciones subjetivas formuladas a partir de criterios personales, como la declaración que se circunscribe <<a la esfera analítica y conceptual propia>><sup>8</sup>, la aseveración rendida durante <<una ceremonia religiosa>><sup>9</sup> o la publicación que <<tiene el alcance de una opinión>><sup>10</sup>.

8.2.- La Corte Constitucional explicó que el poder-deber de comunicación de los altos funcionarios públicos está limitado por la veracidad e imparcialidad cuando transmitan información, y por la mínima justificación fáctica y la razonabilidad de sus opiniones<sup>11</sup>. Es decir, que <<el derecho a la libertad de expresión, cuando es ejercido por funcionarios públicos en uso de sus funciones, tiene limitaciones mayores frente a un particular>>, toda vez que las personas tienden a apreciar con confianza y credibilidad las afirmaciones de quienes ocupan estos cargos, lo que —a su turno— justifica exigirles una mayor diligencia en sus comunicaciones públicas<sup>12</sup>.

**G.- Los pronunciamientos del 28 de mayo, 31 de mayo, 4 de junio y 6 de junio de 2024 del señor presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, excedieron su poder-deber de información y vulneraron los derechos a la honra y al buen nombre del accionante**

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1191 de 2004. Reiterado en sentencias T-263 de 2010 y T-627 de 2012.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1191 de 2004.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 25 de agosto de 2022. Radicado 11001-03-15-000-2022-04201-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 1° de octubre de 2021. Radicado 11001-03-15-000-2021-04934-00. M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 18 de enero de 2024. Radicado 11001-03-15-000-2023-06196-01. M.P. Stella Jeanette Carvajal.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia T-627 de 2012. Reiterado en sentencia T-446 de 2020.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-420 de 2019. Reiterado en sentencias T-203 de 2022, T-446 de 2020 y T-356 de 2021.



9.- La sala evidencia que las publicaciones del 28 de mayo, 31 de mayo y 4 de junio de 2024 de <<@petrogustavo>> y la alocución presidencial del 6 de junio de 2024 constituyen una manifestación del referido poder-deber, toda vez que contienen información sobre asuntos de interés público, como la inversión y destinación de recursos públicos y el sistema de seguridad social en salud. Además, los pronunciamientos se difundieron por canales oficiales de comunicación del presidente de la República con la ciudadanía.

9.1.- Para la sala es evidente que las comunicaciones anteriores se refieren a las actuaciones del accionante Enrique Vargas Lleras y se sustentan en la investigación adelantada en la Nueva EPS, de la cual formó parte. Esto se infiere no solo de su contenido, sino de la respuesta emitida por la presidencia de la República a su petición de rectificación y a lo plasmado en la contestación de la acción de tutela. Al contrario de lo afirmado en la contestación, el señor presidente no se limitó a expresar opiniones en el contexto de un debate político ni a informar a la opinión pública que se estaba adelantando una investigación por *presuntas* irregularidades en la citada entidad.

9.2.- En estas comunicaciones se imputó concretamente la existencia de un desfaldo millonario, por el que debía responder la familia Vargas Lleras. En ellas se expresó que, aunque el Estado giró los recursos necesarios para ello, miembros de la familia Vargas Lleras escondieron y no pagaron facturas por \$5.5 billones, hicieron gastos billonarios innecesarios, negocios particulares y financiaron un partido político. Lo anterior, de acuerdo con lo informado por el señor Presidente, llevó a la bancarrota a la citada EPS.

10.- En tal sentido, la sala observa que el accionado no logró demostrar la carga de veracidad e imparcialidad de la información que le es aplicable a los funcionarios públicos en su comunicación con la población. Lo anterior, en virtud de que no presentó evidencias pertinentes que sustentaran sus afirmaciones, ni acreditó haber agotado siquiera un mínimo de diligencia en la verificación de los hechos que informó a la población, no como apreciaciones, sino como supuestos fácticos verdaderos o demostrados.

10.1.- El accionado alegó que <<las afirmaciones se circunscriben a unas investigaciones que, acorde con los medios de comunicación, actualmente adelantan entes de control competentes>>. Sin embargo, las notas de prensa son de una fecha posterior a las publicaciones que se reprochan y, además, no dan cuenta de ninguna investigación penal, administrativa o fiscal contra el accionante. Esas notas de prensa y artículos posteriores se realizan a partir de la información expresada en los



medios de comunicación por el señor presidente de la República y evidencian precisamente el daño que genera realizar tales comunicaciones sin un sustento que pueda verificarse.

10.2.- En la respuesta dada por la Presidencia se precisa que las declaraciones del señor presidente surgen del informe preliminar del agente interventor. Lo que existe al respecto es una declaración del superintendente de Salud, según la cual, durante la intervención de la Nueva EPS se detectó como hallazgo un ocultamiento financiero de facturas por cinco billones de pesos en los balances que se presentaban ante la junta directiva, por el que se adelantan investigaciones para determinar sus efectos y establecer los responsables. En esta declaración no se señala que el accionante tuviera alguna responsabilidad por este hecho. Se indica que se ocultaron facturas, pero no se habla de pérdida de recursos públicos por esta suma; no se afirma que contra el accionante existan imputaciones o investigaciones dirigidas a demostrar que ordenó o autorizó realizar gastos billonarios suntuosos, innecesarios, o dirigidos a patrocinar un partido político o una campaña electoral.

10.3.- Y, en la contestación de la acción de tutela, se afirma que las manifestaciones del señor presidente se limitaron a informar sobre investigaciones en las que <<estarían>> involucrados a exdirectivos de la Nueva EPS, sin calificar de manera definitiva su conducta, y ello no es cierto. Para la sala es claro que no se trató de informaciones de ese talante: se trató de imputaciones precisas contra el accionante bajo el apellido familiar, a partir de circunstancias concretas frente a las cuales no se presentó ningún medio de prueba que permitiera evidenciar su veracidad o el cumplimiento de un mínimo de carga de información previa.

10.4.- Por otra parte, el accionado justifica sus pronunciamientos afirmando que se enmarcan en el discurso político y de interés público porque <<las personas y familias que tienen una influencia significativa en asuntos de interés público, como es el caso de la familia Vargas Lleras, están inevitablemente expuestas a un escrutinio público más riguroso>>. Al respecto, la sala insiste en 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 del accionante, sino que era necesario corroborar cierta veracidad de las afirmaciones, y el accionado no cumplió con dicha carga. Las comunicaciones realizadas son informaciones, no son opiniones. No se enmarcan en un debate político acerca de cómo ha sido manejado el sistema de salud en otras administraciones: se trata de imputaciones de actos de corrupción sobre los cuales se anuncia que avanzan investigaciones, sin que tal circunstancia se hubiera verificado previamente.



10.5.- En nuestro ordenamiento interno, la jurisprudencia constitucional ha dicho que <<el equilibrio entre los derechos en conflicto (la honra y la libertad de expresión) varía, dependiendo del tipo de discurso del que se trate, y del contexto en el cual se ejerza>><sup>13</sup>. Y también ha señalado que <<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>>. En este contexto, quien ejerce la primera magistratura de la Nación no se encuentra en un contexto de debate electoral en el cual pueda admitirse la realización de agresiones de esta naturaleza; habida cuenta de la dignidad que ejerce y del impacto social que generan sus declaraciones, tiene cargas de veracidad y de responsabilidad que le imponen respetar la dignidad y la honra de los ciudadanos. Su discurso político no tiene un margen de protección absoluto y la misma jurisprudencia constitucional ha indicado que frente a este debe existir un *mínimo de justificación fáctica real*.

11.- Resulta necesario señalar que este caso es distinto al recientemente resuelto por esta corporación en la sentencia del 13 de junio de 2024. En ese caso, el exministro Alejandro Gaviria solicitó la rectificación <<de la declaración pública que el señor Presidente hizo en Montería el 21 de marzo de 2024 y/o en la publicación en la red social «X» 25 de marzo de 2024>>. En la primera, el señor presidente afirmó <<Alejandro Gaviria (...) en el primer año dejó perder un billón y medio de pesos que iba a las universidades y lo dejó trasladar al FOMAG donde hay una olla de corrupción, donde la politiquería se come la plata. Por estar cuidándole el negocio a las EPS, que no era su competencia, por eso se fue de mi gobierno>>.

11.1.- Sobre el particular, esta corporación indicó que no se advertía una afectación a los derechos invocados porque, según lo manifestado por el señor presidente, en la respuesta a la solicitud de rectificación <<al accionante nunca se le acusó de malversación de recursos públicos y que lo que se señaló fue que estos no se priorizaron en la construcción de infraestructura educativa>>. Por lo tanto, esta corporación consideró que <<mientras el accionante ve en las manifestaciones presidenciales una acusación sobre malversación de fondos públicos, la parte accionada explica que el entonces ministro de Educación, dentro del ámbito de sus competencias en el proceso (gubernamental) de preparación y de liquidación del presupuesto, tuvo un criterio distinto del que tuvo o habría tenido el presidente de la República, un enfoque distinto en la priorización de los recursos públicos que habían sido asignados para el sector educativo>>.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-391 de 2007.



11.2.- En la sentencia del 13 de junio de 2024, expediente 11001-03-15-000-2024-02507-00, textualmente se indicó lo siguiente:

<<La parte accionada ha expresado en su respuesta a la solicitud de rectificación y en la contestación de la demanda de tutela, que al accionante nunca se le acusó de malversación de recursos públicos y que lo que se señaló fue que estos no se priorizaron en la construcción de infraestructura educativa.

4.6.3. La afirmación del presidente de la República en el sentido de que los recursos a que se refiere este debate, terminaron siendo asignados al FOMAG, una entidad que califica de corrupta, y que allí habrían «desaparecido» podría eventualmente interpretarse, como lo plantea el accionante, como una acusación en su contra de malversación de recursos públicos o, como lo plantea la parte accionada, como una decisión equivocada de política pública. En todo caso, en la respuesta a la solicitud de rectificación se explica que no se trataba de una acusación por la comisión de un delito, sino que se trata de un debate sobre las prioridades en la asignación de los recursos:

«las declaraciones del presidente de la República fueron contextualizadas y aclaradas a través del OFI24-00084938 / GFPU 12000000 del 2 de mayo de 2024, manifestándole al accionante que estas se centraron en la falta de priorización de las inversiones en infraestructura educativa en la distribución del presupuesto por parte del ciudadano tutelante cuando ejerció sus funciones como ministro de Educación Nacional del actual gobierno»>>.

12.- En cambio, en el caso bajo estudio, en las publicaciones del 28 y 31 de mayo de 2024 y la alocución presidencial del 6 de junio de 2024, el accionado sí hizo referencia expresa a una responsabilidad de <<la familia Vargas Lleras>> por una administración ilícita de los haberes de una entidad promotora de salud. Ya quedó dicho que esa imputación fue hecha claramente contra el accionante en su condición de miembro de la Junta Directiva de la Nueva EPS. Y en la respuesta ofrecida justificó las afirmaciones en el discurso político y en interés público, lo cual no es suficiente, pues era necesario, según los parámetros señalados, que por lo menos acreditara un mínimo de veracidad e imparcialidad de la información.

13.- Ahora bien, cuando se constata una lesión a la honra y al buen nombre, la rectificación se posiciona como un remedio idóneo, eficaz y proporcional con la libre expresión, toda vez que: **(i)** constituye una responsabilidad ulterior, en oposición a una censura previa, **(ii)** es armónica con los derechos fundamentales del accionante, y **(iii)** restringe de manera reducida, excepcional y ponderada la libre expresión.

13.1.- De conformidad con la jurisprudencia constitucional, la rectificación o aclaración deberá efectuarse por el emisor de la información de manera pública, y este deberá reconocer expresamente la equivocación; es decir, <<que se incurrió en



un error o en una falsedad>><sup>14</sup>. Además, cuando la publicación se realiza en redes sociales, la rectificación debe divulgarse por la misma plataforma y a través del mismo tipo de publicación<sup>15</sup>.

13.2.- En consecuencia, la sala le ordenará al señor presidente de la República retractarse y presentar excusas públicas al accionante por las declaraciones rendidas el 28 de mayo, 31 de mayo, 4 de junio y 6 de junio de 2024. Para el cumplimiento de la orden, el pronunciamiento emitido deberá publicarse y permanecer en las cuentas de redes sociales de la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la cuenta personal de *X.com* del mandatario, para garantizar su publicidad y difusión.

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 de Colombia y por autoridad de la ley,

## RESUELVE

**PRIMERO: DECLÁRASE** de oficio la falta de legitimación en la causa del accionante Enrique Vargas Lleras para impetrar pensiones de amparo respecto de su familia.

**SEGUNDO: AMPÁRANSE** los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre del accionante, Enrique Vargas Lleras.

**TERCERO: ORDÉNASE** al señor presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, que en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, se retracte y presente excusas públicas al accionante por las publicaciones del 28 de mayo, 31 de mayo y 4 de junio de 2024 y la alocución del 6 de junio de 2024. Para el cumplimiento de la orden, el pronunciamiento emitido deberá publicarse y permanecer en las cuentas de redes sociales de la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la cuenta personal de *X.com* de <<@petrogustavo>>.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** la presente decisión por el medio más expedito y eficaz.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia T-145 de 2016. Reiterado en sentencia T-242 de 2022.

<sup>15</sup> Ibid.



Radicado: 11001-03-15-000-2024-03889-00  
Accionante: Enrique Vargas Lleras  
Se concede el amparo

**QUINTO:** Si la sentencia no fuera impugnada una vez ejecutoriado el fallo, por Secretaría **ENVÍESE** el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

**SEXTO: PUBLÍQUESE** la presente providencia en la página web de la Corporación.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada a la fecha.

*Con firma electrónica*  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
**Presidente**

*Con firma electrónica*  
**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
**Magistrado**

*Con firma electrónica*  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Magistrado**