



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN

Bogotá, D C., 21 de agosto de 2025

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2025-01207-02
Demandante: ENRIQUE VARGAS LLERAS
Demandado: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

TEMA: Publicación del presidente de la República en su red social X.
Modifica amparo

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación interpuesta por el demandado contra la sentencia del 11 de abril de 2025, mediante la cual el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, dispuso:

PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre del interesado de conformidad con las razones *ut supra*.

SEGUNDO: ORDENAR al señor presidente de la República, Gustavo Francisco 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 la manifestación contenida en su publicación del 2 de enero de 2025, en la red social “X.com”, que resulta nugatoria de las prerrogativas al buen nombre y a la honra.

Para el cumplimiento de la orden, el pronunciamiento emitido deberá publicarse y permanecer, por el término de dos (2) meses en la cuenta personal de la red social “X.com” del primer mandatario “@petrogustavo” y en las redes sociales de la Presidencia de la República y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de amparo

El 3 de marzo de 2025¹, en ejercicio de la acción de tutela y en nombre propio², el señor Enrique Vargas Lleras pidió la protección de sus derechos fundamentales a la honra y al buen nombre.

A juicio del demandante, la vulneración de sus garantías superiores se presenta con ocasión de la publicación que realizó la autoridad accionada el 2 de enero de 2025 en la red social X, en la que lo acusó de esconder deudas por 5 billones de pesos de la Nueva EPS con el fin de que se creyera que la entidad presentaba buen estado financiero.

2. Pretensiones

La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

¹ Índice 1 de Samai, bajo el radicado 11001-03-15-000-2025-01207-00.

² La solicitud de amparo fue repartida al Juzgado 19 Laboral del Circuito de Bogotá, que el 3 de marzo de 2025 la remitió a esta Corporación, en virtud de las reglas de reparte previstas en el Decreto 333 de 2021.

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 del suscrito y de mi familia, en las mismas condiciones y a través de los mismos medios en las que las efectuó.

3. Hechos

Del expediente, la Sala destaca los siguientes hechos relevantes:

El 1º de enero de 2025 el señor Enrique Peñalosa publicó en su cuenta de la red social X que el presidente de la República incrementó la Unidad de Pago por Capitación (UPC) «*por debajo del incremento de los costos, y por debajo del incremento del salario mínimo decretado*», lo que afectaba gravemente el sistema de salud, pues algunas entidades prestadoras de salud quebrarían y los usuarios no podrían acceder a una óptima atención médica.

Como réplica al anterior mensaje, el presidente de la República dijo en su cuenta de la red social X lo siguiente³:

¿Por qué es criminal que la UPC para salud crezca 5,4% este año, si la inflación para este año será del 3%?

¿Quieren seguir hinchando los bolsillos de los dueños de las EPS con dineros públicos, igual que hacen con los dueños de buses de transmilenio?

¿Les pareció poquito que se hubieran robado 9 billones del dinero público de la salud en el año del Covid?

¿Les pareció poquito que luego que se transformaran en aseguradoras financieras, el exministro Gaviria les haya regalado otros billones de pesos que también se esfumaron porque no dejaron para las reservas técnicas que exige la ley y que suman otros 10 billones de pesos?

¿Les pareció poquito que Coosalud haya servido de fiador para los préstamos particulares del dueño de la EPS por 400.000 millones, que luego no pagó y que en la junta directiva de la EPS, los Santos y los Pastrana no hayan dicho ni pío?

¿Le pareció poquito que la Nueva EPS de los Vargas Lleras, haya escondido 5 billones de deudas en facturas para hacer aparecer falsamente que la EPS estaba bien, solo con el fin de seguir ordeñando al estado con decenas de billones de pesos?

¿Le pareció poquito a Peñalosa esto, y ahora quieren que el gobierno del cambio les de más?

¡Mamola! (negrita por fuera de texto).

Ante la anterior publicación, el 15 de enero de 2025 el demandante le pidió a la autoridad accionada rectificar las aseveraciones consistentes en que la familia Vargas Lleras era dueña de la Nueva EPS y que escondió 5 billones de pesos en deudas para aparentar el buen estado financiero de la entidad, pues no eran accionistas de esa entidad y tampoco ejercían control alguno sobre esta. Además, señaló que, aunque integró la junta directiva de ese organismo hasta el 2023, sus funciones no involucraron «*la dirección de la compañía*», las decisiones adoptadas fueron colegiadas y no tomadas por «*sus miembros individualmente considerados*» y el pago de facturas le correspondía a la administración de la compañía.

³ <https://x.com/petrogustavo/status/1874808182465306663>

El tutelante también señaló en la solicitud de rectificación que las actividades adelantadas por la junta directiva de la Nueva EPS mientras él la integró no estuvieron orientadas a ocultar deudas ni a incurrir en gastos innecesarios, tal como lo demuestran los informes fiscales elaborados por firmas internacionales, como Deloitte and Touche y KPMG, de los cuales se infería que las aseveraciones que se pedía rectificar no atendieron el principio de veracidad.

Mediante Oficio OFI25-00027179 / GFPU 13150000 del 26 de febrero de 2025, la Oficina de Relacionamiento con el Ciudadano de la Presidencia de la República señaló que no era dable acceder a la solicitud de retractación del señor Enrique Vargas Lleras, en razón a que en la publicación del 2 de enero de 2025 no se le atribuyó la comisión de algún delito, el presidente de la República no era la autoridad competente para determinar la responsabilidad penal de las personas y las afirmaciones relacionadas con la Nueva EPS «*se circunscriben al rol que desempeñó [el tutelante] dentro de dicha entidad como miembro de la Junta Directiva, sin que se haya afirmado que usted es su propietario*» y se justificaron en los hallazgos encontrados por la Superintendencia Nacional de Salud cuando intervino el organismo, los cuales motivaron la formulación de una denuncia en contra el actor por parte del Ministerio de la Salud y Protección Social ante la Fiscalía General de la Nación.

Que las presuntas irregularidades en el manejo de los recursos de la Nueva EPS fueron reportadas en varias noticias, como las que publicaron los periódicos El Colombiano y el Diario del Sur, en las que se indicó que contra Enrique Vargas Lleras se presentó denuncia porque «*posiblemente [se] ocultaron, mediante su aprobación, facturas por valor del orden de los cinco (5) billones de pesos en facturas no legalizadas, situación que ha conllevado directamente a un déficit y crisis financiera de la misma EPS*».

4. Fundamentos de la acción de tutela

El accionante afirmó que goza de legitimación en la causa por activa, toda vez que la publicación objeto de controversia vulneraba sus derechos fundamentales al buen nombre y a la honra, lo que hacía necesario adoptar medidas para evitar que «*las difamaciones que el señor Petro Urrego ha venido efectuando se expandan y prolonguen en el tiempo*».

Que la jurisprudencia constitucional⁴ había señalado que si bien el ordenamiento jurídico contemplaba otros instrumentos para cuestionar publicaciones en las redes sociales falsas o inexactas, como la acción penal, la tutela era procedente cuando el titular de los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre no pretendiera una sanción punitiva sino la retractación, como en el *sub lite*, pues no se buscaba que el presidente de la República fuera castigado penalmente, sino que rectificara el mensaje reprochado del 2 de enero de 2025.

Sostuvo que los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Constitucional coincidían en que el ejercicio de la libertad de expresión podía limitarse legítimamente cuando las afirmaciones: (i) vulneraban o amenazaban derechos fundamentales, (ii) comportaban conductas sancionables por el ordenamiento jurídico, (iii) imponían la necesidad de adoptar medidas orientadas a poner fin a la trasgresión de las prerrogativas superiores y (iv) no eran constatables.

Que las anteriores exigencias se cumplían en este asunto constitucional, ya que la publicación censurada (i) afectaba sus derechos fundamentales a la honra y al buen nombre al generar un «*manto de duda*» sobre sus actuaciones como miembro de la Junta Directiva

⁴ Sentencia T-007 de 2020, M. P. José Fernando Reyes Cuartas.

de la Nueva EPS; (ii) el código penal castigaba las imputaciones deshonrosas que realizó el presidente de la República; (iii) no atendió un «*mínimo de justificación fáctica real*»; y (iv) no advirtió que carecía de competencia para decidir sobre el pago de deudas.

Afirmó que la autoridad accionada desconoció sus derechos fundamentales a la honra y al buen nombre con la publicación del 2 de enero de 2025, pues lo señaló de ocultar 5 billones de pesos en facturas de la Nueva EPS para que se pensara que la entidad no tenía problemas financieros y «*seguir ordeñando al estado con decenas de billones de pesos*», pese a que no contaba con pruebas de ello, lo que denotaba que esas afirmaciones no se ajustaron a criterios de razonabilidad, máxime cuando los accionistas del organismo eran el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las cajas de compensación familiar Colsubsidio, Cafam, Compensar, Comfenalco Valle, Comfenalco Antioquia y Comfandi.

Que el mensaje que motivaba la formulación de la tutela desconocía (i) que ser miembro de la junta directiva de la Nueva EPS no involucró la función de dirigir la entidad; (ii) que las decisiones que aquella adoptaba eran colegiadas y no individuales y (iii) que informes de las compañías internacionales Deloitte & Touche y KPMG daban cuenta de que no se presentó anomalía alguna en el manejo de los recursos, aspectos de los que se colegía que la publicación de la autoridad accionada quebrantaba sus derechos fundamentales invocados.

Señaló que aunque el presidente de la República había indicado que las afirmaciones que publicaba en su red social X estaban cobijadas por el derecho a la libertad de expresión, desconocía que el ejercicio de esa prerrogativa imponía la observancia del principio de veracidad⁵, el cual exigía que las aseveraciones sobre hechos fueran razonables y verificables, presupuestos que no colmaron las publicadas el 2 de enero de 2025, las cuales afectaron su reputación por la alta credibilidad que tenía el presidente de la República.

Que la rectificación pretendida tenía como finalidad proteger sus garantías superiores vulneradas por la publicación cuestionada, resarcir los perjuicios que causó y asegurar que las aseveraciones de la autoridad accionada salvaguardaran el interés público y no se utilizaran para «*realizar acusaciones en contra de sujetos determinados, sin ninguna justificación, ni fundamento probatorio, que entran en el campo de la deshonra y la violación de la ley penal*».

Concluyó que en un caso semejante el Consejo de Estado, en primera⁶ y segunda instancia⁷, accedió al amparo deprecado, al considerar que las aseveraciones del mismo talante de las que aquí se reprochaba comportaban vulneración de derechos fundamentales, conclusión a la que también se debía arribar en el asunto constitucional de la referencia porque la publicación del 2 de enero de 2025 que aquí se cuestionada no atendió el principio de veracidad.

5. Intervención

La **Presidencia de la República**, por conducto de apoderada, pidió desestimar las pretensiones del demandante, porque el mensaje objeto de discordia no vulneró sus derechos fundamentales, sino que fue interpretado por él de manera sesgada, descontextualizada y personal. Que en esa publicación no se le atribuyó delito alguno ni se le declaró responsable penalmente, sino que obedeció a una opinión basada en las noticias

⁵ Corte Constitucional, sentencia T-155 de 2019.

⁶ Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 27 de agosto de 2024, M. P. Martín Bermúdez Muñoz, expediente 11001-03-15-000-2024-03889-00.

⁷ Sección Quinta, sentencia del 17 de octubre de 2024, M. P. Gloria María Gómez Montoya, expediente 11001-03-15-000-2024-03889-02.

publicadas en los periódicos El Colombiano⁸ y Diario del Sur⁹, en las que se indicó que Enrique Vargas Lleras había sido denunciado ante la Fiscalía General de la Nación por presuntas irregularidades acontecidas cuando integró la junta directiva de la Nueva EPS.

Que los pronunciamientos del Consejo de Estado invocados en la solicitud de amparo no eran aplicables a esta discusión, toda vez que decidieron aspectos fácticos diferentes a los aquí debatidos, pues en este caso se cuestionan afirmaciones realizadas en ejercicio de la prerrogativa de libertad de expresión en el ámbito de opinión frente al sistema de salud actual, el mal manejo de sus recursos y la falta de control de los pagos realizados por las EPS.

Sostuvo que las manifestaciones que cuestionaba el accionante resultaban razonables y se enmarcaban en las discusiones propias de opositores políticos, en consecuencia, no se vulneraron los derechos fundamentales invocados en la solicitud de amparo, pues asumir lo contrario equivaldría a «judicializar la política» y desconocer que las figuras públicas estaban sujetas a este tipo de discusiones dentro de una democracia.

Que no afirmó que el actor era propietario de la Nueva EPS o que hubiere incurrido en la comisión de delito alguno, sino que solo puso de presente las irregularidades en las que se basó la denuncia que formuló en su contra el ministro de salud y protección social, de ahí que el mensaje cuestionado hubiera atendido el principio de verificación.

6. Sentencia impugnada

El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, mediante sentencia del 11 de abril de 2025, amparó los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre del tutelante y le ordenó al presidente de la República que, dentro de los 5 días siguientes a la notificación de la decisión, «se retracte y presente excusas públicas al accionante por la manifestación contenida en su publicación del 2 de enero de 2025, en la red social “X.com”» mediante un mensaje que «deberá publicarse y permanecer, por el término de dos (2) meses en la cuenta personal de la red social “X.com” del primer mandatario “@petrogustavo” y en las redes sociales de la Presidencia de la República y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República».

Que la controversia ventilada en este trámite constitucional era similar a la debatida en la tutela 11001-03-15-000-2025-00608-00, situación que imponía «retomar la línea» fijada en las sentencias que la desataron, de ahí que se constatará que la acción de amparo de la referencia resultaba procedente para obtener la protección de los derechos fundamentales invocados por el demandante, pues las acciones punitivas no eran eficaces para obtener la protección de las garantías superiores a la honra y al buen nombre, ya que la finalidad era sancionar, y se agotó el requisito previo de solicitar la rectificación.

Adujo que en la publicación cuestionada la autoridad accionada indicó que los Vargas Lleras eran dueños de la Nueva EPS y que habían ocultado deliberadamente facturas por 5 billones de pesos con el fin de hacer notar que la entidad estaba en buen estado financiero, aserciones que no fueron opiniones sino «acusación directa con connotación penal» carente de datos verificables. Además, tampoco se allegó alguna sentencia condenatoria o acto administrativo que diera cuenta de la presunta irregularidad enunciada en el mensaje, situación que impedía realizarla, pues desconocía el principio de presunción de inocencia.

⁸ [Minsalud denunció penalmente a Enrique Vargas Lleras por supuestas irregularidades en cuentas de \\$5 billones de Nueva EPS](#)

⁹ <https://www.diariodelsur.com.co/minsalud-denuncia-irregularidades/>

Que en la denuncia presentada por el Ministerio de Salud y Protección Social contra el tutelante se consignó que la Superintendencia Nacional de Salud encontró presuntas inconsistencias financieras en la Nueva EPS, pero allí *«no se identifican elementos específicos de tiempo, modo y lugar que permitan vincular de forma concreta al tutelante con conductas delictivas como la estafa o la administración desleal»*, máxime cuando las decisiones de una junta directiva no generaban *per se* responsabilidad individual.

7. Impugnación

La Presidencia de la República impugnó el fallo de primera instancia, al estimar que el *a quo* incurrió en prejuzgamiento al indicar que la tutela de la referencia era similar a la 11001-03-15-000-2025-00608-00, pues las situaciones fácticas debatidas en cada asunto eran disímiles, pues en la segunda no acontecieron diligencias penales.

Que en la sentencia de primera instancia tampoco se valoró el Oficio OFI25-00027179/GFPU 13150000 del 26 de febrero de 2025, con el que se denegó la solicitud de retractación, pues no se advirtió que allí se indicó que en la publicación cuestionada no se le atribuyó responsabilidad penal al accionante ni se indicó que fuera dueño de la Nueva EPS, sino que obedeció a opiniones sobre el manejo de los recursos en las EPS planteadas en el marco de una réplica al mensaje que publicó el político Enrique Peñalosa. Asimismo, al no valorarse ese documento, no se dilucidó la *«verdadera intención del emisor»* y se fijaron *«estándares probatorios propios del ámbito penal en el debate público»*.

Señaló que en la publicación cuestionada también se hizo mención a los *«Pastranas»* y a los *«Santos»*, lo que denotaba que las aseveraciones no estuvieron dirigidas a acusar penalmente al demandante, sino que comportaban concepciones personales sobre la situación financiera del sistema de salud que no pueden presumirse vulneradoras de derechos fundamentales, máxime cuando se dio en el ámbito del discurso político *«entre interlocutores»* con la misma *«simetría»* y de reconocimiento público.

Que *«el mensaje [...] sólo criticó la falta de control público que existe en la administración de los recursos de la salud, que el señor Enrique Vargas Lleras perteneció a la junta directiva de dicha entidad y que los miembros de dicho órgano en la actualidad se encuentran investigados penalmente, sin imputarle de ninguna forma clara y evidente la comisión de un delito»*. Igualmente, advirtió que la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁰ advirtió que los discursos políticos solo deben censurarse cuando incitan a la violencia, presupuesto que no se presentaba en la publicación del 2 de enero de 2025, la cual obedeció a divergencias de criterios sobre la salud.

II. CONSIDERACIONES

1. Cuestión preliminar

En razón a que el proyecto de sentencia no alcanzó el número de votos requerido para ser aprobado, con auto del 3 de julio de 2025 se ordenó el sorteo de un conuez, por lo que fue designado como tal Humberto Aníbal Restrepo Vélez, quien manifestó su salvamento de voto.

Por su parte, la magistrada Claudia Rodríguez Velásquez se posesionó el 12 de agosto de 2025 como integrante de la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

¹⁰ No cita pronunciamiento alguno.

2. Problema jurídico y solución

Corresponde a la Sala determinar si se debe confirmar, modificar o revocar la sentencia de primera instancia, dictada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, que accedió al amparo pretendido por el demandante.

La Sala anticipa que confirmará el fallo impugnado, porque la acción de amparo resulta procedente para decidir la controversia planteada por el actor y la publicación reprochada afectó los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre del accionante, ya que comportaron aseveraciones carentes de veracidad.

Para llegar a esas conclusiones, la Sala se referirá a los siguientes asuntos: (i) la procedencia de la acción de tutela para obtener la protección de los derechos fundamentales al buen nombre y a la honra, (ii) el derecho fundamental a la libertad de expresión, (iii) el ejercicio de la libertad de expresión por parte de los servidores públicos y, finalmente, (iv) analizará el caso concreto.

3. Procedencia de la acción de tutela para obtener la protección de los derechos fundamentales al buen nombre y a la honra

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela «*solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*». Esto quiere decir que la subsidiariedad es un pilar fundamental que busca preservar la naturaleza excepcional de este mecanismo de protección de derechos fundamentales. La acción de tutela debe ser el último recurso, no el primero.

La subsidiariedad de la acción de tutela tiene como objetivo principal resguardar la eficacia y efectividad de esta herramienta en situaciones en las cuales no exista otro recurso judicial disponible o, incluso en presencia de otros medios, se demuestre la existencia de un perjuicio irremediable. Este requisito busca, en última instancia, asegurar que la acción de tutela sea un mecanismo ágil y eficaz para la protección de derechos fundamentales en circunstancias excepcionales.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional¹¹ ha señalado que la acción de tutela es procedente para decidir controversias relacionadas con los derechos fundamentales al buen nombre y a la honra presuntamente afectados por publicaciones en las redes sociales, siempre que el tutelante (i) haya solicitado la retractación de quien hizo la publicación, (ii) haya reclamado la eliminación del mensaje ante la plataforma de internet en la que se transmitió, «*siempre y cuando en las reglas de la comunidad se habilite para ese tipo de ítem una posibilidad de reclamo*»¹², y (iii) se verifique la relevancia constitucional del asunto.

Cabe anotar que sobre el segundo de los mencionados requisitos el alto tribunal constitucional ha señalado que resulta exigible siempre y cuando la publicación «*vulnere claramente sus normas comunitarias*»¹³, pues las plataformas digitales no pueden censurar publicaciones por carecer de «*los conocimientos jurídicos o la capacidad técnica para evaluar adecuadamente qué contenido debe ser retirado y qué puede circular en términos de veracidad*»

¹¹ Sentencia T-289 de 2023, M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

¹² *Ibidem*.

¹³ Sentencia T-203 de 2022, M. P. Diana Fajardo Rivera.

y buen nombre»¹⁴. Por ello, le corresponde al juez analizar las circunstancias del caso concreto para determinar si resulta obligatoria dicha exigencia o no.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha señalado que una tutela relacionada con publicaciones en las redes sociales tiene relevancia constitucional, cuando se logran determinar 3 presupuestos, a saber: **(i) quién comunica**, lo que permite identificar el sujeto que realizó la publicación censurada y su condición (servidor público¹⁵, particular, periodista, etc.); **(ii) de quién se comunica**, que comprende la individualización de la persona destinataria del mensaje cuestionado en aras de esclarecer si su situación amerita imponer un límite a la libertad de expresión del emisor; y **(iii) cómo se comunica**, lo que facilita dilucidar si el contenido de la publicación comporta vulneración de los derechos fundamentales al buen nombre y a la honra y si tiene un impacto significativo, es decir, si es accesible para un número importante de personas.

Así las cosas, se concluye que la acción de tutela resulta procedente para decidir controversias relacionadas con publicaciones en redes sociales cuando existe una solicitud previa de retiro de aquellas, se reclama ante la plataforma digital (siempre que se evidencia la vulneración de las «reglas de la comunidad») y el debate tiene relevancia constitucional, para lo cual se debe establecer quién comunica, de quién se comunica y cómo se comunica.

4. Derecho fundamental a la libertad de expresión

El artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos prevé que «[t]oda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole [...]». No obstante, la norma señala que el ejercicio de esa prerrogativa está sujeto a «responsabilidades ulteriores» fijadas en el ordenamiento jurídico en aras de garantizar el respeto por la reputación de los demás.

Adicionalmente, el artículo 14 del mencionado compendio normativo estipula que «[t]oda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación [...]».

Por su parte, el artículo 20 de la Constitución Política prevé que «[s]e garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones [...]», prerrogativa que la jurisprudencia constitucional¹⁶ cataloga como un pilar fundamental del Estado, pues garantiza el respeto por las diferentes creencias, opiniones, pensamientos e ideologías de las personas, con lo que se salvaguarda la identidad individual y se materializan otros bienes constitucionales, como el de la dignidad humana, a elegir y ser elegido, entre otros.

Es de anotar que la limitación injustificada a la libertad de expresión afecta de manera grave la democracia, pues «el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los

¹⁴ Sentencia SU-420 de 2019, M. P. José Fernando Reyes Cuartas (Ello también se determinó en las sentencias T-185 de 2022, T-561 de 2023 y T-289 de 2023).

¹⁵ Caso en el cual los mensajes por ellos publicados tienen un mayor impacto en la sociedad con ocasión del cargo que ostentan, la cual exige un grado de responsabilidad mayor en el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión que se traduce en la necesidad de contar con una justificación razonable de lo dicho, es decir que obedezcan a criterios de razonabilidad y un mínimo de justificación fáctica y real (Corte Constitucional, sentencias T-627 de 2012, T-155 de 2019, T-446 de 2020, T-061 de 2022, entre otras).

¹⁶ Sentencia T-289 de 2023, M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

mecanismos de control y denuncia ciudadana se empiezan a tornar inoperantes y, en definitiva, se empieza a crear el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad»¹⁷.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha precisado que el derecho a la libertad de expresión tiene una doble connotación, una genérica y otra estricta. La primera se refiere a la prerrogativa de «*comunicar cualquier tipo de contenido a otras personas*»¹⁸ (lo que involucra la libertad de información) y la segunda a la garantía de «*difundir libremente el propio pensamiento, opiniones o ideas*»¹⁹ (lo que involucra la libertad de opinión), motivo por el cual la primera connotación debe ejercerse con fundamento en datos veraces e imparciales, mientras que la segunda no, pues concierne a las ideas propias de las personas.

Sobre la veracidad de los datos suministrados en virtud de la libertad de información, la jurisprudencia constitucional²⁰ ha señalado:

De acuerdo con esa comprensión, la Corte ha explicado que el principio de **veracidad** supone que los enunciados fácticos puedan ser verificados razonablemente²¹, es decir, no exige que la información publicada sea irrefutablemente cierta, sino un deber de diligencia razonable del emisor. De ese modo, el juez constitucional deberá verificar si: «(i) se realizó un esfuerzo por constatar y contrastar las fuentes consultadas; (ii) se actuó sin un ánimo expreso de presentar como ciertos, hechos falsos y (iii) se obró sin la intención directa y maliciosa de perjudicar el derecho al honor, a la intimidad y al buen nombre de otras personas»²².

En consecuencia, se desconoce el principio de veracidad cuando la información se sustenta en «*rumores, invenciones o malas intenciones*»²³ o, cuando pese a ser cierta, se presenta de tal manera que hace incurrir en error a su destinatario²⁴.

En este punto, debe advertirse que de los artículos 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 20 de la Constitución Política, se colige que si bien las personas pueden expresar sus pensamientos y opiniones de manera libre, al momento de divulgar información deben respetar la reputación de los demás, bien que resulta afectado injustificadamente cuando se desconoce el principio de veracidad, lo que habilita a la víctima a promover los medios judiciales pertinentes para lograr la retractación correspondiente y así salvaguardar sus preceptos superiores al buen nombre y a la honra, tal como también lo señala la jurisprudencia constitucional.

Ahora, cuando en una controversia relacionada con la afectación de los derechos fundamentales al buen nombre y a la honra confluyen la libertad de información y la libertad de opinión, «*el juez constitucional deberá identificar cuál de las libertades se está ejerciendo, pues en el caso de la información se exige una mayor carga de veracidad, imparcialidad e importancia pública, mientras que si se trata del pensamiento o la opinión deberá descartar que sean expresiones desprovistas de algún rudimento fáctico, vejatorias o insidiosas*»²⁵.

5. Ejercicio de la libertad de expresión por parte de los servidores públicos

Los servidores públicos se encuentran frente a una relación especial de sujeción con el Estado, comoquiera que su vínculo con la administración les impone exigencias a las que

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 2 de julio de 2004, caso Herrera Ulloa contra Costa Rica.

¹⁸ Sentencia SU-420 de 2019, José Fernando Cuartas Reyes.

¹⁹ Ibídem.

²⁰ Sentencia T-244 de 2018, M. P. José Fernando Cuartas Reyes.

²¹ Sentencia T-022 de 2017.

²² Sentencias T-260 de 2010, T-312 de 2015, reiteradas en la T-022 de 2017.

²³ Sentencia T-439 de 2009, reiterada en la T-256 de 2013.

²⁴ Sentencias T-259 de 1994 y T-040 de 2013.

²⁵ Sentencia T-244 de 2018, M. P. José Fernando Cuartas Reyes.

no están sometidas las demás personas, como la de asegurar que sus actuaciones se ciñan de manera estricta al ordenamiento jurídico (principio de legalidad), tal como lo señala el artículo 121²⁶ de la Constitución Política.

En ese orden de ideas, el ejercicio del derecho a la libertad de expresión por parte de los servidores públicos no es el mismo que tienen los particulares, pues su condición involucra un alto grado de credibilidad y la obligación de salvaguardar de manera irrestricta el ordenamiento jurídico, circunstancias que les imponen el deber de que la divulgación de la información y de sus opiniones se fundamenten en hechos verificables, tal como lo indicó la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁷, pues con ello se materializa su deber de acatar el sistema normativo. Sobre el particular, el alto tribunal constitucional²⁸ dijo:

[...] en cuanto hace a la posibilidad de difundir informaciones u opiniones, la posición de los servidores públicos difiere de la de los particulares. Esto se debe a que ellos tienen mayores deberes frente al cumplimiento y desarrollo de los derechos de las personas. Se debe insistir que dentro los fines esenciales de Estado, y por ende de las actuaciones de los servidores públicos, se encuentra la efectividad de los derechos consagrados en la Carta. Así mismo, cada servidor público, como condición previa al ejercicio de su cargo, debe jurar cumplir y defender la Constitución²⁹, siendo uno de los pilares de esta última, como se vio, el principio democrático en sus facetas de expansiva y universal.

En este orden de ideas, al igual que toda persona tiene por deber “(...) *respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios*”³⁰, los servidores públicos deben precaver con mayor ahínco posibles desmanes que en ejercicio de este poder-deber puedan cometer, pues han sido revestidos de sus facultades para garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas y la materialización de los principios constitucionales. Por lo mismo, los posibles abusos o exlimitaciones que un servidor público, en el ejercicio de la facultad de expresar su opinión o de presentar información pueda cometer, deben ser analizados de forma más estricta que si lo llevara a cabo cualquier otra persona.

Así las cosas, el ejercicio del derecho a la libre expresión de los servidores públicos debe ejercerse con mayor responsabilidad, lo que comporta la obligación de atender el ordenamiento jurídico, más aún cuando son elegidos popularmente, pues se presume que el electorado les impuso el mandato de asegurar que sus actuaciones se ciñan de manera estricta al marco jurídico.

6. Caso concreto

6.1 Procedencia de la acción de tutela de la referencia

Como se advirtió en líneas anteriores, la acción de tutela resulta procedente para decidir controversias relacionadas con publicaciones en las redes sociales, siempre que: (i) el tutelante haya solicitado la retractación de quien las hizo, (ii) reclame previamente la eliminación del mensaje ante la plataforma de internet respectiva y (iii) se verifique la relevancia constitucional del asunto.

En el caso concreto, frente a la exigencia de **solicitar la retractación de quien hizo la publicación**, se evidencia que se satisface, toda vez que el 15 de enero de 2025 el tutelante

²⁶ «Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley».

²⁷ Sentencia del 5 de agosto de 2008, caso Apitz Barbera y otros contra Venezuela: «[...] 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».

²⁸ Corte Constitucional, sentencia T-263 de 2010, M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

²⁹ El 2º inciso del artículo 122 consagra: “Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben”.

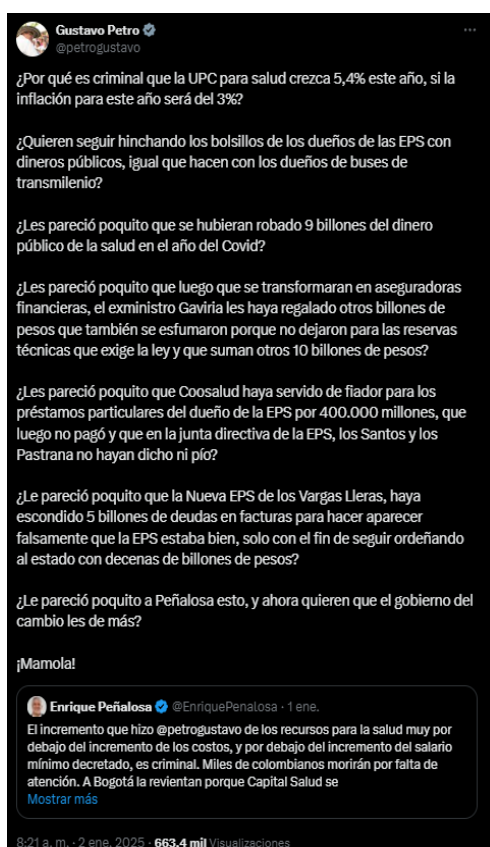
³⁰ Numeral 2º, artículo 95 C.P.

le pidió al presidente de la República retractarse de las aseveraciones que hizo el 2 de enero de ese año en su red social X sobre él, ya que no era dueño de la Nueva EPS y tampoco escondió facturas por 5 billones de pesos para dar la impresión de que la entidad no presentaba problemas financieros, lo que fue desestimado por la autoridad accionada a través del Oficio OFI25-00027179 / GFPU 13150000 del 26 de febrero de 2025.

En cuanto al requisito de **reclamar la eliminación del mensaje ante la plataforma de internet que lo publicó**, se constata que no resulta aplicable en este asunto, dado que para ello es indispensable que «*las reglas de la comunidad habiliten para ese tipo de ítem una posibilidad de reclamo*»³¹, y las concernientes a la red social X³² no señalan la posibilidad de denunciar publicaciones como la reprochada en este trámite constitucional relacionado con la libertad de expresión en el ámbito de brindar información por parte de un servidor público de elección popular.

Además, esa herramienta resulta ineficaz para obtener una efectiva protección de las garantías superiores al buen nombre y a la honra, pues por esa vía no es dable obtener una orden de retractación (por ser de la órbita de la autoridad judicial), la cual resulta pertinente para hacer cesar la vulneración de esas prerrogativas y a la que se puede acceder en ejercicio de la acción de tutela.

Ahora bien, con la finalidad de determinar si se cumple el presupuesto de **relevancia constitucional** (quién comunica, de quién se comunica y cómo se comunica), la Sala estima pertinente indicar que el mensaje que aquí se reprocha fue publicado el 2 de enero de 2025 en la red social X de Gustavo Petro, actual presidente de la República (**quién comunica**)³³, así:



³¹ *Ibidem*.

³² Consignadas en el link <https://help.x.com/es/rules-and-policies>

³³ <https://x.com/petrogustavo/status/1874808182465306663>

De la lectura de la referida publicación, se constata que si bien en lo que tiene que ver con la Nueva EPS no se hace alusión de manera expresa al demandante, del Oficio OFI25-00027179 / GFPU 13150000 del 26 de febrero de 2025, con el que se desató la respectiva solicitud de retractación, se constata que en esa publicación la autoridad accionada se refería a Enrique Vargas Lleras (**de quién se comunica**), pues allí le señaló: «[...] *el Primer Mandatario ya le precisó que la referencia a usted y a la Nueva EPS se enmarcan a su rol como miembro de la Junta Directiva de dicha aseguradora y a los hallazgos del interventor designado por la Superintendencia Nacional de Salud cuando se ordenó intervenir dicha EPS [...]*».

De igual manera, se evidencia que la publicación reprochada fue realizada en la red social X del presidente de la República a las 8:21 a.m. del 2 de enero de 2025, como réplica a una publicación realizada el día anterior por Enrique Peñalosa (**cómo se comunica**).

En virtud de lo anterior, se observa que la tutela de la referencia también cumple el presupuesto de procedibilidad **de relevancia constitucional**, pues se determinó (i) quién comunica (el presidente de la República), (ii) de quién se comunica (del demandante) y (iii) cómo se comunica (a través de la cuenta de la red social X de titularidad de quien funge como presidente de la República³⁴).

En ese orden de ideas, la Sala constata que se satisfacen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela para decidir de fondo la controversia planteada por el accionante, motivo por el cual la Sala establecerá si la publicación que se reprocha vulnera sus derechos fundamentales invocados.

6.2 Análisis de fondo

La Sala, en atención al deber que le asiste al juez de «*identificar cuál de las libertades se está ejerciendo, pues en el caso de la información se exige una mayor carga de veracidad, imparcialidad e importancia pública, mientras que si se trata del pensamiento o la opinión deberá descartar que sean expresiones desprovistas de algún rudimento fáctico, vejatorias o insidiosas*»³⁵, empezará por determinar si la publicación cuestionada en lo concerniente al demandante está relacionada con la libertad de información y/o a la libertad de opinión.

La autoridad accionada indicó en el mensaje reprochado por el actor, en lo que interesa a este asunto constitucional, lo siguiente: «*¿Le pareció poquito que la Nueva EPS de los Vargas Lleras, haya escondido 5 billones de deudas en facturas para hacer aparecer falsamente que la EPS estaba bien, solo con el fin de seguir ordeñando al estado con decenas de billones de pesos?*».

De la lectura de la referida publicación la Sala evidencia que las afirmaciones allí consignadas comportan hechos y no opiniones, pues indican que en La Nueva EPS se escondieron deudas que ascendían a 5 billones de pesos con el propósito de aparentar falsamente que funcionaba en debida forma, de ahí que el estudio a realizarse se oriente a determinar si esas aseveraciones se fundaron en criterios razonables, es decir, en fuentes de las que pudieren inferir que pueden ser ciertas, con lo que se descarta que involucren «*intención directa y maliciosa de perjudicar el derecho al honor, a la intimidad y al buen nombre de otras personas*»³⁶.

³⁴ Publicaciones que tuvieron un impacto significativo por la calidad del demandado, pues cuenta con 8.100.000 seguidores y el primer trino alcanzó 193.000 visualizaciones y el segundo 496.000.

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-244 de 2018, M. P. José Fernando Cuatrecasas Reyes.

³⁶ T-022 de 2017, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

En ese orden de ideas, no es de recibo el argumento del accionado de que sus afirmaciones obedecieron a opiniones sobre el sistema de salud del país (como lo demostraba, a su juicio, el hecho de hacer alusión a «*los pastrana*» y «a los santos»), pues las que aquí interesan consistieron en que se ocultaron facturas por 5 billones de pesos en la Nueva EPS para dar la impresión de que estaba en buen estado financiero, lo que comportaba hechos, de ahí que, se insiste, las aseveraciones se enmarquen en el derecho a la libertad de expresión en la connotación de información, escenario en el que opera el principio de veracidad.

Ahora bien, con la finalidad de determinar si la publicación reprochada atendió el principio de veracidad debe advertirse que en el Oficio OFI25-00027179 / GFPU 13150000 del 26 de febrero de 2025 se le indicó al tutelante que el mensaje se justificaba en los hallazgos encontrados por la Superintendencia Nacional de Salud cuando intervino la Nueva EPS, los cuales motivaron la formulación de una denuncia ante la Fiscalía General de la Nación por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, irregularidades de las que daban cuenta las noticias publicadas en los periódicos El Colombiano y el Diario del Sur.

Al analizar las mencionadas noticias periodísticas, se evidencia que en el diario El Colombiano³⁷ (publicada el 12 de septiembre de 2024) se indicó:

Minsalud denunció penalmente a Enrique Vargas Lleras por supuestas irregularidades en cuentas de \$5 billones de Nueva EPS

La acción jurídica fue instaurada el 20 de junio de este año argumentando presuntas irregularidades ocurridas en la Nueva EPS. Esta semana el Consejo de Estado le había ordenado al presidente Gustavo Petro retractarse por los señalamientos que hizo contra esa familia por el mismo tema.

[...]

EL COLOMBIANO conoció que el **ministro de Salud, Guillermo Jaramillo**, denunció ante la Fiscalía General de la Nación al **exintegrante de la junta directiva de la Nueva EPS, Enrique Vargas Lleras**. La acción legal fue interpuesta argumentando presuntas irregularidades ocurridas al interior de esa aseguradora [...].

Por su parte, el Diario del Sur³⁸ señaló sobre las diligencias penales surtidas contra Enrique Vargas Lleras lo siguiente:

Minsalud denunció penalmente a Enrique Lleras por irregularidades en cuentas de \$5 billones de Nueva EPS

El **ministro de Salud, Guillermo Jaramillo**, denunció ante la Fiscalía General de la Nación al **exintegrante de la junta directiva de la Nueva EPS, Enrique Vargas Lleras**.

En un documento, fechado el 20 de junio de este año, el director jurídico del Ministerio de Salud, Rodolfo Salas, denunció a Vargas y **a otros cuatro exmiembros de la junta directiva de esa EPS** por los **delitos de estafa, administración desleal y peculado por aplicación oficial diferente**.

Las otras personas son **Néstor Ricardo Rodríguez, Noemí Sanín Posada, Fernando Jiménez Rodríguez y Beatriz Muñoz Calderón**.

En la argumentación de la denuncia por estafa, el ministerio señaló que el actuar de la entonces junta directiva “se presentó de forma presuntamente fraudulenta, puesto que posiblemente ocultaron, mediante su aprobación, **facturas por valor del orden de los cinco (5) billones de pesos en facturas no legalizadas**, situación que ha conllevado directamente a un déficit y crisis financiera de la misma EPS” [...].

³⁷ [Minsalud denunció penalmente a Enrique Vargas Lleras por supuestas irregularidades en cuentas de \\$5 billones de Nueva EPS](#)

³⁸ <https://www.diariodelsur.com.co/minsalud-denuncia-irregularidades/>

Asimismo, la autoridad accionada allegó a estas diligencias la denuncia presentada por el Ministerio de Salud y Protección Social contra el demandante, en la que se consigna:

En primera medida, el actuar de la Junta Directiva de la Nueva EPS S.A., conformada por los señores **ENRIQUE VARGAS LLERAS** [...] se presentó de forma presuntamente fraudulenta, puesto que posiblemente ocultaron, mediante su aprobación, facturas por valor del orden de los cinco (5) billones de pesos en facturas no legalizadas, situación que ha conllevado directamente a un déficit y crisis financiera de la misma EPS.

Lo anterior, conlleva directamente a una disminución patrimonial estatal, pues los recursos administrados por la NUEVA EPS S.A. son girados por el tesoro nacional en calidad de UPC, PRESUPUESTOS MÁXIMOS y RECOBROS que van dirigidos con destinación específica al cubrimiento de los gastos del servicio de salud. Sin embargo, a través de la figura del jineteo presentado por la NUEVA EPS S.A. no es posible verificar el uso verdadero otorgado a cada uno de los recursos girados.

Por tanto, el jineteo realizado refleja un triple perjuicio al patrimonio público, por un lado en el destino inicial que se da a los recursos girados que no se encuentran conforme a su destinación específica, como lo es el pago de los servicios de salud prestados, por el otro, los pasivos en facturación se reflejan en el siguiente año, causando una disminución desde el comienzo del patrimonio necesario para cubrir el derecho fundamental de la salud y por último, dicho ocultamiento genera un cálculo menor de las RESERVAS TÉCNICAS debidas por la propia EPS, que son utilizadas justamente para la garantía de los pasivos.

De las anteriores pruebas se constata que, en efecto, contra el señor Enrique Vargas Lleras se formuló denuncia por presuntamente haber ocultado facturas por 5 billones de pesos cuando integró la Junta Directiva de la Nueva EPS, sin embargo, como lo advirtió el *a quo*, no obra decisión judicial mediante la cual se le haya declarado responsable penalmente de las presuntas irregularidades mencionadas ni alguna determinación de carácter administrativo (disciplinaria o fiscal) de la que se colija que incurrió en aquellas.

Así las cosas, la Sala evidencia que si bien la autoridad accionada invocó noticias periodísticas y una denuncia penal presentada por el Ministerio de Salud y Protección Social contra el actor para indicar que la publicación del 2 de enero de 2025 atendió el principio de veracidad, para la Sala esas situaciones no comportan criterios razonables que justifiquen las aseveraciones planteadas contra el actor, en especial, las que conciernen a que ocultó facturas por 5 billones de pesos cuando integró la junta directiva de la Nueva EPS con el fin de dar la impresión de que funcionaba en debida forma, pues comportaron afirmaciones en las que se dieron como ciertos algunos hechos sobre los cuales no se tiene certeza de que hayan acontecido, lo cual se determina dentro de las diligencias penales.

Cabe anotar que la jurisprudencia constitucional³⁹ ha indicado que el principio de veracidad de la información *«hace referencia a hechos o a enunciados de carácter fáctico, que pueden ser verificados, por lo que no cubre las simples opiniones»*, de ahí que se desconozca cuando *«la información que en realidad corresponde a un juicio de valor [...] se presenta como un hecho cierto y definitivo»*, tal como aconteció en el asunto aquí debatido, pues, se reitera, la autoridad accionada dio como cierto que el demandante escondió deudas que ascendían a 5 billones de pesos cuando fue directivo de la Nueva EPS con fundamento en una denuncia penal, pese a que no hay certeza de que ello haya acontecido, convicción que solo se adquiere cuando se emita la respectiva sentencia penal.

En ese orden de ideas, se evidencia que las afirmaciones del demandado involucraron hechos sobre los cuales se surten diligencias penales contra Enrique Vargas Lleras, lo que impedía afirmar imperativamente que aquellos acontecieron en virtud de los

³⁹ Corte Constitucional, sentencia T-040 de 2013.

principios de veracidad y presunción de inocencia, este último previsto en el inciso 3º del artículo 29⁴⁰ de la Constitución Política y en el numeral 2⁴¹ del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, prerrogativa definida por la Corte Constitucional⁴² así:

Como elemento característico de los sistemas políticos democráticos y de manera congruente con instrumentos internacionales ratificados por Colombia, la Constitución Política de 1991 estableció en su artículo 29 la presunción de inocencia, como una de las garantías del derecho fundamental al debido proceso. Se trata de una cautela constitucional contra la arbitrariedad pública, que se activa en todos aquellos eventos en los que el Estado pretenda ejercer el poder de reprochar comportamientos, por la vía judicial o administrativa, esencialmente en ejercicio de su facultad sancionadora (*ius puniendi*)⁴³.

En ese orden de ideas, la publicación censurada en este trámite constitucional no satisface los presupuestos de veracidad y razonabilidad que exige la jurisprudencia constitucional en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en la noción de información, pues el mensaje debía atender el precepto superior de presunción de inocencia en razón a que el mensaje concernía al ámbito punitivo, de ahí que no fuera dable aseverar de manera imperativa que Enrique Vargas Lleras ocultó facturas por 5 billones de pesos cuando integró la junta directiva de la Nueva EPS (que era el objeto del mensaje, tal como la autoridad accionada lo indicó en el oficio OFI25-00027179 / GFPU 13150000 del 26 de febrero de 2025), pues, se reitera, era un aspecto que debía determinarse en las diligencias penales surtidas en su contra, en la que el juez penal determinará si se configuró o no el delito del que se le acusa al aquí accionante y, como ello no ha ocurrido no es posible afirmarlo como un hecho cierto.

Cabe señalar que si bien la jurisprudencia constitucional ha señalado que el principio de veracidad no exige que una publicación sea «*irrefutablemente cierta*»⁴⁴, esa regla adquiere una connotación especial cuando la información involucra la responsabilidad penal de una persona que no ha sido condenada por la autoridad competente, pues en ese escenario el precepto superior de presunción de inocencia impide atribuir hechos delictivos y darlos como ciertos, puesto que su ocurrencia debe dilucidarse en las respectivas diligencias penales⁴⁵.

Ahora bien, aunque el demandado indicó de manera reiterada que no le atribuyó responsabilidad penal al demandante en la publicación que se reprocha, para la Sala la aseveración de que escondió facturas por 5 billones con el fin de aparentar que la Nueva EPS «*estaba bien*» involucró una afirmación con la entidad de hacerle creer a los

⁴⁰ «Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable [...]»

⁴¹ «Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad [...]».

⁴² Sentencia C-495 de 2019, M. P. Alejandro Linares Cantillo.

⁴³ «El derecho fundamental que tiene toda persona a que se presuma su inocencia, mientras no haya sido declarada responsable, se encuentra consagrado en nuestro Ordenamiento constitucional en el artículo 29 (...) Este principio tiene aplicación no sólo en el enjuiciamiento de conductas delictivas, sino también en todo el ordenamiento sancionador -disciplinario, administrativo, contravencional, etc.-, y debe ser respetado por todas las autoridades a quienes compete ejercitar la potestad punitiva del Estado»: sentencia C-244/96. «El principio de presunción de inocencia se circunscribe, generalmente, al ámbito de aplicación de los procedimientos penales o sancionatorios». Sin embargo, «la presunción de inocencia configura uno de los diversos límites con que cuenta el legislador al momento de establecer un régimen de inhabilidades para acceder a cargos públicos»: sentencia C-176/17. Ahora bien, la condena en responsabilidad fiscal no tiene naturaleza sancionatoria, ya que pretende el resarcimiento de los detrimentos patrimoniales causados al erario, por una inadecuada gestión fiscal. Sin embargo, para ser condenado fiscalmente, se requiere demostrar una actuación dolosa o gravemente culposa, razón por la cual, se activa la presunción de inocencia. Cf. Sentencias C-512/13, respecto de las presunciones de dolo culpa en la materia y C-338/14, respecto del carácter solidario de la responsabilidad fiscal, donde, no obstante no tratarse de sanciones, la Corte concluyó que «La aplicación de los efectos de la solidaridad sólo tiene lugar ante la existencia de un presupuesto jurídico: que se sea responsable en materia fiscal. Una vez esto ha sido determinado, lo único que la naturaleza solidaria de la obligación permite es el cobro del total de los perjuicios causados a cualquiera de los deudores que, con base en su actuar doloso o gravemente culposos, hayan sido encontrados responsables» (negritas originales).

⁴⁴ Sentencia T-244 de 2018, M. P. José Fernando Cuartas Reyes.

⁴⁵ Sentencia C-495 de 2019, M. P. Alejandro Linares Cantillo.

destinatarios que aquel incurrió en hechos delictivos, tal como se constata en los comentarios del aludido mensaje (los cuales se pueden consultar en el mensaje⁴⁶), pese a que, se reitera, no existe una condena judicial ejecutoriada que lo declaré responsable de los hechos por los cuales fue denunciado por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Es de anotar que con el mensaje cuestionado el accionado desconoció su deber como servidor público de ejercer el derecho a la libertad de expresión en la connotación de información de manera responsable y en atención al ordenamiento jurídico, pues dio como cierto un hecho con fundamento en la presentación de una denuncia, pese a que esa actuación no generó *per se* responsabilidad penal, de ahí que también desconociera el principio de presunción de inocencia.

Así las cosas, como la publicación reprochada por el demandante comportó el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en el ámbito de información y no atendió el principio de veracidad por dar como ciertos hechos sobre los cuales no se tiene certeza de que hayan acontecido, y con ello desconoció de paso el precepto superior de presunción de inocencia, se impone acceder al amparo deprecado, tal como lo hizo el *a quo* en la sentencia impugnada.

Por último, no es de recibo la afirmación del impugnante de que el *a quo* incurrió en prejuzgamiento al señalar que la tutela de la referencia debía decidirse conforme a la línea fijada en la tutela 11001-03-15-000-2025-00608-00, pues en ambas se debatió la presunta vulneración de derechos fundamentales a la honra y al buen nombre con ocasión de publicaciones de la autoridad accionada en su cuenta de la red social X, de ahí que fuera dable asumir que los asuntos debían decidirse bajo el mismo criterio jurídico.

Ahora bien, en virtud del estudio jurídico realizado en precedencia la Sala estima pertinente modificar la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, para que el presidente de la República indique en la respectiva retractación que el mensaje del 2 de enero de 2025 que el demandante reprocha no comporta hechos ciertos, porque su ocurrencia debe dilucidarse en las diligencias penales iniciadas con la denuncia que presentó el Ministerio de Salud y Protección Social.

Conforme a lo expuesto, la Sala modificará la sentencia impugnada, emitida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, para ordenar que en la retractación que aquí se cuestiona la autoridad accionada señale que los hechos consignados en la publicación censurada no son ciertos y que su ocurrencia debe dilucidarse en las respectivas diligencias penales.

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

III. FALLA

1. **Modificar** la parte resolutive de la sentencia impugnada, la cual quedará de la siguiente manera:

- 1.1 **Amparar** los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre del señor Enrique Vargas Lleras.

⁴⁶ <https://x.com/petrogustavo/status/1874808182465306663>



- 1.2 Ordenar** al presidente de la República que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, rectifique la publicación que aquí se reprocha, para lo cual en su cuenta de la red social X debe advertir que las afirmaciones consignadas en ese mensaje no comportan hechos ciertos, por cuanto su ocurrencia debe dilucidarse en las respectivas diligencias penales, conforme a la motivación.
- 2. Notificar** la presente decisión a las partes, tal y como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.
- 3. Publicar** esta providencia en la página web del Consejo de Estado.
- 4. Enviar** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Notifíquese y cúmplase.

(Firmado electrónicamente)

WILSON RAMOS GIRÓN

Presidente

(Firmado electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Salvo voto

(Firmado electrónicamente)

LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

(Firmado electrónicamente)

CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

(Firmado electrónicamente)

HUMBERTO ANÍBAL RESTREPO VÉLEZ

Conjuez

salvo voto

La integridad de este documento electrónico puede comprobarse con el «validador de documentos» disponible en:
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>