



Demandante: Enrique Peñalosa Londoño
Demandado: Gustavo Petro Urrego
Radicado: 11001-03-15-000-2025-02284-00

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

Magistrado Ponente: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Bogotá, D.C., doce (12) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2025-02284-00
Demandante: ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO
Demandado: GUSTAVO PETRO URREGO, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Temas: DERECHOS A LA HONRA Y AL BUEN NOMBRE

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

Conforme a lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política procede la Sala a decidir sobre la solicitud de tutela presentada por el señor Enrique Peñalosa Londoño, contra el presidente de la República Gustavo Petro Urrego.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. Pretensiones

En ejercicio de la acción de tutela, el señor Enrique Peñalosa Londoño, a través de apoderado, solicitó (i) el amparo de sus derechos fundamentales a la honra y al buen nombre, los cuales considera vulnerados por las manifestaciones que el presidente de la República formuló durante la sesión del consejo de ministros transmitida públicamente el 4 de febrero de 2025 a través de los canales institucionales; y (ii) que, como consecuencia, se ordene «al señor Presidente de la República que rectifique, en condiciones de equidad y por los mismos medios en que se difundió la información lesiva, la afirmación según la cual el suscrito tiene un “negocio de buses en Bogotá”, por tratarse de una imputación de hecho carente de sustento, que no responde a criterios de veracidad, y que vulnera de forma directa mis derechos fundamentales».

1.2. Hechos

Como fundamento de su demanda de amparo, el accionante narró los siguientes



hechos:

1.2.1 El 4 de febrero de 2025, al minuto 44:37 de una transmisión en vivo del consejo de ministros, el presidente de la República Gustavo Petro Urrego realizó la siguiente afirmación:

«Lo que hicimos en Bogotá Humana que fue hacer los estudios de los tranvías en Bogotá porque las empresas que se le midieron en las APPS querían hacerlos, pero Peñalosa no quiere trenes, quiere buses Diesel porque es su negocio, él dice que no es su negocio, pero es el negocio que montó en Bogotá que tiene atrasada a la ciudad y no la deja avanzar».

1.2.2. El 25 de febrero de 2025 remitió al presidente de la República solicitud de rectificación de la cual recibió respuesta «en un documento de 7 folios que ni siquiera estaba firmado por quien directamente emitió las afirmaciones falsas en mi contra, sino por la asesora de la jefatura del despacho presidencial. La respuesta se adjunta a la presente acción de tutela».

1.2.3. La respuesta «se limitó a mencionar que la afirmación fue sacada de contexto y que yo promoví la creación de sistemas de transporte masivo en diferentes ciudades de Colombia y del mundo recibiendo honorarios por ello. Lo cual resulta simplemente contrario a la realidad. He sido conferencista y asesor en temas relativos al diseño urbano y la movilidad sostenible, no solo en lo que tiene que ver con sistemas tipo Transmilenio, sino también urbanismo para la movilidad, ciclorrutas, aceras, etc. Además, por supuesto creo que el sistema que implementamos en Bogotá es útil para muchas ciudades del mundo. Pero eso es una falsedad absoluta que yo haya montado negocio de buses alguno en Bogotá o en otra parte».

1.2.4. El presidente de la República invocó argumentos contrarios al sentido común y a la semántica de la palabra «negocio» para evitar retractarse de su malintencionada y falsa afirmación. Así, en la respuesta mencionada se dice que «la referencia buscó señalar que hay un disenso entre su reconocida posición sobre el sistema de transporte público que considera más conveniente con el que considera el primer mandatario, que usted se reconoce como el “creador” de este sistema de transporte en Colombia y que ha promovido su implementación en el país y el mundo (...). Esta expresión no se empleó para hacer referencia a alguna actuación que usted haya desempeñado mientras fungió como alcalde de Bogotá, como erradamente indica en su solicitud».

1.2.5. Sostuvo que es cierto que fue el responsable de la implementación del sistema Transmilenio en la ciudad de Bogotá y que ha expresado, públicamente e incluso a través de redes sociales, su satisfacción por dicho logro, «sin embargo, también es cierto que, por concepto de dicha implementación, no ha ingresado ninguna utilidad a mi peculio personal. Afirmaciones calumniosas como las que



hace el presidente, son las que llevan a que millones de colombianos creen que soy dueño o socio de alguna manera de Transmilenio o sus operadores, lo que por supuesto es totalmente falso».

1.3. Sustento de la solicitud de amparo

1.3.1. La afirmación de que el accionante «tiene un negocio de buses en Bogotá» no constituye un juicio de valor ni una opinión política protegida, sino una imputación fáctica concreta, difundida con pretensión de veracidad y sin sustento probatorio alguno

Explicó que resultaría incompatible sostener que puede «opinarse» sobre la ocurrencia o no de un hecho. Los hechos no se someten al régimen de la opinión: se afirman o se niegan, y es precisamente a partir de ellos que las opiniones pueden formarse.

Afirmó que, pretender que una imputación fáctica, como lo es la supuesta existencia de un «negocio de buses», no es una opinión sino una afirmación de hecho, que debe reiterarse porque no forma parte del ámbito protegido por la libertad de expresión, la atribución de una actividad económica personal del actor, realizada en el marco de una sesión oficial del consejo de ministros, dirigida al país a través de medios institucionales y con apariencia de información veraz.

1.3.2. Al tratarse de afirmaciones realizadas en el seno de un consejo de ministros, difundidas por canales oficiales y revestidas de autoridad institucional, lo que se activa no es la libertad de expresión, sino el deber de informar con veracidad

A este respecto, sostiene el accionante:

«La lectura sistemática de la Ley 63 de 1923, que regula los Consejos de Ministros, permite afirmar, sin margen de duda, que dichos espacios tienen por objeto la discusión de asuntos relacionados con la formulación, evaluación y seguimiento de políticas públicas, así como el análisis de la situación y desempeño de los distintos sectores que conforman la administración.

Caso distinto sería aquel en que las manifestaciones hubiesen sido formuladas en un contexto distinto al institucional, como una entrevista, un acto de campaña electoral o un debate político, en los que predomina la libertad de expresión como manifestación de juicios de valor.

Sin embargo, sostuvo que, al tratarse de afirmaciones realizadas en el seno de un consejo de ministros, difundidas por canales oficiales y revestidas de autoridad institucional, lo que se activa no es la libertad de expresión, sino el deber de informar con veracidad, conforme al estándar exigible a los servidores públicos en ejercicio de funciones de gobierno.



1.3.3. Incoherencia entre lo afirmado por el presidente de la República en la transmisión del consejo de ministros del 4 de febrero de 2025 y lo manifestado posteriormente en su respuesta a la solicitud de retractación

1.3.3.1. Afirma el accionante que el presidente de la República «insistió en atribuirme un interés económico personal en la implementación del sistema Transmilenio. En eso consiste la calumnia, dicha con toda la mala intención, en sugerir que de alguna manera he hecho negocios, o tenido participación o ingresos relacionados a Transmilenio. En ese contexto, el accionado sabe —porque así lo he hecho saber en diversos escenarios judiciales y extrajudiciales— que he defendido de manera consistente mi honra y buen nombre, negando y refutando cualquier afirmación que sugiera un vínculo patrimonial entre mi rol como alcalde mayor de Bogotá y la puesta en marcha del sistema de transporte masivo».

A pesar de ello, en la respuesta otorgada al actor, pretende equiparar, de forma artificiosa y malintencionada, el término «negocio» —que en su acepción común implica una actividad lucrativa o remunerada— con la implementación de una política pública adoptada con base en criterios técnicos, orientada exclusivamente a solucionar los graves problemas de movilidad de la ciudad.

En suma, el presidente, por un lado, afirmó en su alocución que «yo digo que no es mi negocio», y por otro, en su respuesta, sugiere que el actor sí lo dijo, incurriendo así en una contradicción que revela la ausencia total de fundamento fáctico y la intencionalidad lesiva de sus manifestaciones.

1.3.3.2. Advirtió que, en línea con lo anterior, la respuesta emitida por la Presidencia de la República el 17 de marzo de 2025 a la solicitud de rectificación formulada por el actor, contiene dos argumentos que, aunque previsibles, no resisten un examen constitucional serio ni en sede de la solicitud de rectificación ni en la del trámite de la acción constitucional de tutela.

De un lado, se sostiene que la expresión «negocio de buses» debe entenderse en sentido figurado, como una referencia general al modelo de transporte masivo impulsado durante su administración y, de otro lado, se pretende justificar su contenido alegando una supuesta notoriedad pública sobre su vinculación con dicho sistema.

1.3.3.3. Sostuvo que, afirmar que un servidor público tiene un «negocio» en el ámbito de decisiones que adoptó como autoridad no equivale a expresar disenso ideológico. Es atribuirle la existencia de un interés patrimonial privado sobre un asunto de política pública, lo que exige prueba directa, verificación previa y respaldo



objetivo. Se trata de una afirmación de hecho que, si carece de veracidad, constituye por sí sola una vulneración a sus derechos fundamentales.

Respecto de la alegación de notoriedad pública, afirmó que, el hecho de haber promovido una política pública no habilita al presidente para afirmar que quien la diseñó o implementó obtuvo un beneficio económico de ella. El principio de veracidad no admite deducciones especulativas ni presunciones infundadas. Citar, además, decisiones como la Sentencia T-244 de 2018, en la que en ningún momento se establece vínculo económico alguno entre el accionante y empresas de transporte masivo, constituye un uso tergiversado del precedente judicial.

Concluye el accionante: «Ni la justificación de estar haciendo uso de un supuesto lenguaje figurado, ni la apelación a hechos notoriamente desvinculados del contenido de la afirmación vulneratoria a mis derechos, cumplen con el estándar constitucional exigido para el ejercicio legítimo de la libertad de información por parte de autoridades. Por el contrario, ambos argumentos refuerzan la conclusión de que la afirmación fue realizada sin el mínimo nivel de diligencia institucional exigible».

2. Trámite de la demanda

Mediante auto de 29 de abril de 2025, el magistrado ponente admitió la acción de tutela¹, ordenó notificar esta decisión al accionante y como demandado al presidente de la República Gustavo Petro Urrego.

3. Contestación de demanda de tutela

Remitidas las respectivas comunicaciones, la demanda fue contestada por Carolina Jiménez Bellicia² quien sostuvo, en relación con los argumentos planteados en el escrito de tutela, lo siguiente:

3.1. El DAPRE se encuentra legalmente facultado para emitir pronunciamientos en nombre del presidente de la República

En respuesta al argumento de la parte accionante en el sentido de que el escrito de respuesta del 17 de marzo de 2025 a su solicitud de rectificación «ni siquiera estaba firmado por quien directamente emitió las afirmaciones falsas en mi contra, sino por

¹ La demanda fue presentada por el abogado Jaime Lombana Villalba, en ejercicio del poder específico conferido por el señor Enrique Peñalosa Londoño. En el auto admisorio de la demanda se le reconoció la correspondiente personería para actuar en representación judicial de la parte actora, en los términos y para los efectos del poder conferido.

² Quien se identificó como «apoderada del presidente de la República, de acuerdo con el Decreto 245 de 2019 y el poder especial que adjunto, y de delegada de la Presidencia de la República, de conformidad con la Resolución Interna SJ 02 del 3 de mayo de 2023 de la Presidencia de la República».



la asesora de la jefatura del despacho presidencial», la parte accionada sostiene que el presidente de la República «puede delegar la contestación de solicitudes de rectificación, conforme con las disposiciones legales de delegación previstas en el Decreto 2647 de 2022».

De allí que, el comunicado identificado como el OFI25-00049400/GFPU 12000000, que reconoce haber recibido el accionante y allega al presente trámite constitucional, se deba entender como una respuesta emitida por el primer mandatario, sin que exista la necesidad de un pronunciamiento adicional. A este respecto citó la sentencia de esta Corporación de 13 de junio de 2024³.

3.2. Sobre la respuesta a la solicitud de rectificación

Señaló que, en la mencionada respuesta a la solicitud de rectificación, se precisó que «su solicitud evidencia que se segmentó la idea desarrollada por más de 3 minutos» y, en un contexto completo, se observa que la interpretación que el accionante da a lo expresado por el presidente de la República es «netamente subjetiva», dándole un alcance que desbordó lo que se buscó señalar durante la intervención. La referencia hecha «no falta a la verdad y considerar que se le ha señalado de haber celebrado contratos indebidos cuando se desempeñó como alcalde la ciudad de Bogotá no se corresponde con la realidad y/o literalidad de la declaración del 04 de febrero de 2025».

Las palabras del presidente de la República no le atribuyeron una participación directa dentro de las empresas que operan el sistema de transporte público de la ciudad de Bogotá, lo que buscó señalar es que el accionante se reconoce como el «creador» de dicha modalidad de transporte público en el país, «además, y como ya quedo demostrado en una acción de tutela anterior que fue conocida por la Corte Constitucional, usted sí ha promocionado la implementación de dicho sistema en otras ciudades de Colombia y el mundo, por lo cual ha recibido honorarios, evidenciando la malinterpretación que realizó de las palabras del primer mandatario».

Advirtió que, «el accionante edifica la vulneración a sus derechos fundamentales omitiendo la aclaración que se le hizo sobre el sentido y alcance de las afirmaciones realizadas el 04 de febrero de 2025 y concluye que la respuesta a la solicitud de rectificación «debe ser considerado en conjunto con las declaraciones realizadas por el primer mandatario en la intervención del 4 de febrero de 2025. Por lo que su contenido deberá ser analizado al momento de verificar si existió o no una vulneración al derecho al buen nombre y reputación».

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Rad. 11001-03-15-000-2024-02507-00, MP. Omar Joaquín Barreto Suárez.



3.3. La solicitud de tutela debe ser negada pues las declaraciones del 4 de febrero de 2025 se emitieron en el marco de la libertad de expresión y como parte de una crítica política general al modelo de transporte público impulsado históricamente por el accionante

3.3.1. Las afirmaciones del accionante «parten de una interpretación selectiva, descontextualizada, subjetiva y parcial de las declaraciones formuladas por el señor presidente de la República durante el Consejo de Ministros del 4 de febrero de 2025. Tal como se aclaró en la respuesta oficial a la solicitud de rectificación, la referencia hecha al señor Enrique Peñalosa no tuvo como propósito atribuirle la propiedad o participación accionaria en empresas de transporte vinculadas al sistema Transmilenio, sino poner de presente —dentro del marco de un debate sobre modelos de movilidad urbana— la existencia de una línea histórica de decisiones y posturas que han privilegiado determinados esquemas de transporte en la ciudad de Bogotá. En dicha intervención, el término “negocio” no aludió a un beneficio económico personal comprobado mientras ejerció como alcalde de la ciudad, sino a la promoción y defensa pública de un modelo de transporte, cuyas implicaciones técnicas y políticas han sido ampliamente debatidas, y que el mismo accionante ha respaldado reiteradamente como una solución válida para la movilidad urbana».

3.3.2. Lo expuesto, evidencia que las declaraciones realizadas por el presidente de la República se enmarcaron en una discusión pública sobre los modelos de transporte adoptados históricamente en Bogotá, y se basaron en hechos notoriamente difundidos, como la activa defensa y promoción del sistema de buses articulados por parte del señor Enrique Peñalosa, tanto en su rol como alcalde de la ciudad, donde el mismo se ha denominado el «creador» de dicho modelo y en su calidad de consultor y conferencista internacional. En esa línea, medios de comunicación, foros públicos y redes sociales han documentado su asociación con dicho modelo de movilidad, sin que ello implique —ni se haya afirmado expresamente— la existencia de un interés económico privado derivado de tales decisiones mientras fungió como alcalde de la ciudad de Bogotá y se desarrolló el sistema de Transmilenio.

En conclusión, indicó que, la afirmación objeto de controversia, no puede ser interpretada como una vulneración a los derechos fundamentales del accionante, pues no constituye una acusación sobre ilícitos cometidos mientras fungió como alcalde de la ciudad de Bogotá, sino una crítica política sustentada en hechos verificables, como lo es su reiterada defensa del modelo Transmilenio. En ese sentido, la alusión al «negocio» debe ser entendida como parte de un debate legítimo sobre políticas públicas, y no como una imputación personal o calumniosa, razón por la cual no se configura la afectación alegada a su honra ni a su buen nombre.



3.3.3. Así, la intervención presidencial se inscribe dentro del margen de protección constitucional a la libertad de expresión, en particular cuando esta es ejercida por un servidor público en el marco del debate sobre asuntos de interés general. Las expresiones proferidas no configuran una imputación falsa ni una difamación, sino una manifestación de desacuerdo técnico y político con el enfoque del accionante en relación con el transporte urbano, especialmente respecto a la implementación de sistemas basados en buses de tránsito rápido (BRT), como Transmilenio.

Como consecuencia, no puede entenderse que las afirmaciones proferidas tengan la entidad para afectar de manera ilegítima el buen nombre o la honra del accionante, dado que no lo vinculan personalmente con prácticas ilegales ni lo señalan como titular de un interés directo en empresas transportadoras, sino que se enmarcan en un disenso legítimo respecto al modelo que él representa o ha impulsado.

3.3.4. Finalmente, sostiene la parte accionada que los señalamientos sobre la relación del accionante con la promoción de un sistema de transporte que emplea buses Diesel-articulados ha sido objeto de examen constitucional previo, particularmente en la Sentencia T-244 de 2018, proferida por la Corte Constitucional. En dicha providencia, el alto tribunal analizó una acción de tutela promovida por el mismo accionante contra un concejal de Bogotá, quien durante una sesión pública del Concejo afirmó que: «Transmilenio por la Séptima es una aberración urbana que promueve un alcalde al que le pagaron 500.000 dólares por vender buses por todo el mundo». Y precisó:

«Esta afirmación fue objeto de cuestionamiento judicial, porque al igual que en el presente caso, el actor consideró que aludía a una supuesta relación económica directa del entonces exalcalde con la comercialización de buses articulados como los que emplea Transmilenio. La Corte Constitucional, tras un análisis cuidadoso de los hechos y las pruebas allegadas, concluyó que el accionante no había incurrido en conductas irregulares, ni ostentaba un interés patrimonial personal en el sistema de transporte implementado. Por el contrario, se constató que su participación en la promoción del modelo de transporte que se asemeja a TransMilenio fuera del país se dio en calidad de experto en movilidad urbana, a través de actividades académicas y de asesoría técnica en el marco de su vinculación con entidades internacionales especializadas en temas de urbanismo y transporte.

La Corte Constitucional reconoció, entonces, que durante el periodo en que el señor Enrique Peñalosa no ejercía el cargo de alcalde de Bogotá, adelantó labores legítimas y públicamente conocidas orientadas a difundir las ventajas del modelo BRT, sin que ello implicara la existencia de un “negocio” en el sentido jurídico-empresarial del término con las empresas que operan en la ciudad de Bogotá. Al respecto, la sentencia fue clara en precisar que dichos ingresos correspondían a honorarios derivados de una prestación de servicios profesionales en materia de políticas públicas de transporte, y no a utilidades obtenidas de una participación societaria o comercial en empresas operadoras del sistema».

«En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ya ha esclarecido que el vínculo del accionante con empresas que comercializan y operan un sistema de transporte similar



a Transmilenio ha sido de naturaleza conceptual y técnica, sustentado en su trayectoria profesional en el ámbito de la movilidad urbana y no en intereses económicos personales con las empresas que implementaron el sistema que opera en la ciudad de Bogotá. La reiteración de este precedente es relevante en el presente asunto, por cuanto demuestra que la referencia al modelo de buses como “negocio” no puede ser interpretada como una acusación de lucro indebido, sino —a lo sumo— como una expresión crítica respecto al enfoque de política pública que el accionante ha representado en distintos escenarios y los intereses de este en ese modelo de negocio».

Concluye citando apartes del fallo mencionado, así:

«4. Visto lo anterior, halla la Corporación que las afirmaciones del concejal Sarmiento Argüello fueron realizadas en el marco de la discusión de un proyecto de acuerdo cuyo objeto era el cupo de endeudamiento para la Administración Central y los Establecimientos públicos del Distrito Capital, durante la cual expuso su posición sobre el pasado profesional del Alcalde Mayor, el cual vinculó estrechamente con sus propuestas actuales respecto de los sistemas de transporte de la capital.

(...).

5. Revisado el acervo probatorio, el cual estuvo a disposición de las partes, sin haberse objetado en cuanto a su autenticidad y contenido, se tiene que el programa de gobierno presentado por el Alcalde Mayor de Bogotá en materia de movilidad contenía como propósito hacer una realidad el transporte multimodal, “integrando la Primer Línea del Metro con el SITP consolidado y fortalecido y ampliado con TransMilenio, que será más cómodo, seguro y rápido y volverá a despertar la admiración en los ciudadanos y el mundo”.

(...).

6. También se acreditó que el Alcalde Mayor de Bogotá, durante el período comprendido entre los años 2000 y 2015 recibió remuneraciones por sus servicios profesionales al ITDP. Para esos efectos el accionado aportó la publicación del ITDP del 8 de septiembre de 2009, a través de la cual se da a conocer que Enrique Peñalosa Londoño fue nombrado como presidente de esa institución.

(...).

9. En torno de las labores asignadas a Enrique Peñalosa, se aportó una entrevista y una editorial a través de las cuales el señor Walter Hook, Exdirector Ejecutivo del ITDP anotó que el Presidente del ITDP, Enrique Peñalosa Londoño tenía la misión de reunirse con alcaldes y gobernantes alrededor del mundo, así como hablar en muchos eventos para mostrar lo que se había hecho en la ciudad de Bogotá. Y sobre el ejercicio activo en la promoción de este tipo de sistemas se aportó un comercial de la empresa Volvo en el cual se aprecia la imagen del accionante.

10. Ahora bien, de manera previa a la valoración del conjunto probatorio, debe señalarse que las afirmaciones cuestionadas hacen parte de un contexto más amplio, en tanto son conclusión de unas reflexiones en el contexto de un debate político realizadas por el Concejal demandado sobre el Sistema de Transmilenio, el cual consideró que no ha cumplido los fines para los cuales fue diseñado».



Demandante: Enrique Peñalosa Londoño
Demandado: Gustavo Petro Urrego
Radicado: 11001-03-15-000-2025-02284-00

4. Pruebas

La parte accionante presentó como pruebas:

- Solicitud de rectificación del 25 de febrero de 2025 dirigida al presidente de la República Gustavo Petro Urrego.
- Impresión de correo electrónico del 25 de febrero de 2025 que acredita la remisión de la solicitud de rectificación a los correos contacto@presidencia.gov.co y notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co.
- Respuesta a la solicitud de rectificación del 17 de marzo de 2025. Firmada por Andrea Esther Castro Latorre.
- Video denominado: «Alocución del Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego» correspondiente a la sesión del Consejo de Ministros del 4 de febrero de 2024. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=OkisqYkUtwA>.

La parte accionada presentó como prueba el oficio «OFI25-00049400 del 17 de marzo de 2025» con precisiones sobre la trazabilidad de su envío.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Jurisdicción y competencia

Esta Sala es competente para conocer en primera instancia de esta acción de tutela de conformidad con lo establecido por el artículo 2.2.3.1.2.1., del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021 y el Acuerdo 080 de 2019, artículo 25, de la Sala Plena de esta Corporación.

2. Problemas jurídicos

Corresponde a la Sala resolver si el presidente de la República Gustavo Petro Urrego vulneró los derechos fundamentales al buen nombre y honra del señor Enrique Peñalosa Londoño al manifestar, en una transmisión en vivo del consejo de ministros el 4 de febrero de 2025, que «lo que hicimos en Bogotá Humana que fue hacer los estudios de los tranvías en Bogotá porque las empresas que se le midieron en las APPS querían hacerlos, pero Peñalosa no quiere trenes, quiere buses Diesel porque es su negocio, él dice que no es su negocio, pero es el negocio que montó en Bogotá que tiene atrasada a la ciudad y no la deja avanzar».

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



Para resolver el problema jurídico planteado se analizarán (i) los alcances de la libertad de expresión; (ii) los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre; (iii) los conceptos que guían la resolución de la tensión entre esos derechos fundamentales; (iv) la protección constitucional del discurso y el debate político; (v) discursos o intervenciones públicas del presidente de la República: diferencias entre las manifestaciones que pretenden transmitir información objetiva a los ciudadanos sobre asuntos de interés general y declaraciones acerca de la política oficial.

3. Libertad de expresión y derechos fundamentales al buen nombre y a la honra

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

Para la interpretación y aplicación de esa disposición constitucional, la Sala, atendiendo a lo previsto en los artículos 93 y 94 de la misma Carta Política, entiende que ella integra un bloque de constitucionalidad del cual hacen parte el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, (artículo 19), la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 13) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Artículo IV), entre otros instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

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

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

«(...) lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, (...) de un margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. (...). Es así que el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Aquellas personas que influyen en



cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, se ven expuestos a un mayor riesgo de sufrir críticas» (Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, 2004).

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

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

3.2. En la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por su parte, se ha hecho énfasis en que la libertad de expresión «protege tanto las expresiones socialmente aceptadas como las que son inusuales, alternativas o diversas, lo cual incluye las expresiones ofensivas, chocantes, impactantes, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, ya que la libertad constitucional protege tanto el contenido de la expresión como su tono»⁴ y que existen discursos especialmente protegidos por el derecho internacional dada su importancia para la democracia o los derechos humanos, «entre los que se encuentran: (i) los de contenido político o sobre asuntos de interés público; (ii) discurso sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y sobre candidatos a ocupar cargos públicos y (iii) los que expresan elementos esenciales de la identidad o dignidad personales»⁵.

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

La jurisprudencia de esta Corporación, en coincidencia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁶ considera que:

- (i) el derecho al buen nombre se refiere a “la buena opinión o fama adquirida por un individuo en razón de la virtud y el mérito, como consecuencia necesaria de las acciones protagonizadas por él”⁷ y el derecho a la honra se refiere a la reputación de la persona: «la honra o reputación es externa, llega desde afuera, como ponderación o criterio que los demás

⁴ Sentencia T-219 de 2009.

⁵ Sentencia T-145 de 2019, entre otras.

⁶ Sentencias T-411 de 1995, T-219 de 2019, T-1319 de 2001 entre otras.

⁷ Sentencia T-411 de 1995.



tienen de uno, con independencia de que realmente se tenga o no honor; uno es el concepto interno -el sentimiento interno del honor-, y otro el concepto objetivo externo que se tiene de nosotros –honra-»⁸.

- (ii) (ii) para que se predique una violación del derecho al buen nombre se requiere que las afirmaciones propuestas carezcan de veracidad. El derecho al buen nombre como expresión de la reputación o la fama que tiene una persona, “se lesiona por las informaciones falsas o erróneas que se difundan sin fundamento y que distorsionan el concepto público que se tiene del individuo”. En un caso en que un director técnico de un equipo de fútbol fue cuestionado por ineptitud e incompetencia, la Corte Constitucional⁹ señala que no se aprecia violación de la honra del demandante, pues esas imputaciones no aluden a su personalidad “sino al ejercicio de su profesión de director técnico. Es decir, no implican una minusvalía [del actor] como persona anónima, sino del personaje público (...), director técnico del equipo de fútbol».

4. Caso concreto

4.1. Se cumplen requisitos de procedibilidad

El requisito de inmediatez se encuentra cumplido toda vez que la acción de tutela fue interpuesta dentro de un tiempo razonable y prudente, apenas unos días después del 17 de marzo de 2025 fecha en la cual, mediante el Oficio No. OFI25-00049400/GFPU 12000000, la Presidencia de la República contestó a la solicitud de rectificación.

Sobre el requisito de subsidiariedad puede señalarse, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁰ que, aunque la acción de tutela sólo es procedente en cuanto el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial para el amparo de sus derechos y en «el caso de los derechos a la honra y al buen nombre, el ordenamiento jurídico colombiano ha previsto diferentes instrumentos para su protección, entre los que se encuentran las acciones civiles y penales en contra del agresor (...) no por ello la acción de tutela resulta desplazada como medio de protección, teniendo en cuenta que no siempre es posible que se predique la existencia de un delito por hechos relacionados con la vulneración de esos derechos, pero sí que pueda consolidarse una lesión de los mismos sin que la conducta pueda adecuarse a un tipo penal determinado (...) Así, el amparo constitucional resulta ser un medio de defensa eficaz e independiente de la protección penal o civil que pudiera obtener un tutelante, y además, permite la

⁸ Sentencia C-063 de 1994.

⁹ Sentencia T-1319 de 2001.

¹⁰ Entre otras, en la citada sentencia T-219/09.



armonización de derechos como la libertad de información y el buen nombre y honra de las personas, en el ámbito de los derechos fundamentales¹¹».

En el mismo sentido se ha pronunciado esta Corporación, entre otras en la sentencia de 25 de agosto de 2022 (M.P. Doctor Luis Alberto Álvarez Parra)¹² en la cual se consideró que la petición de amparo (...) elevada contra el entonces presidente de la República Iván Duque Márquez y otros «satisface el requisito de subsidiariedad, comoquiera que, pese a que existen otros mecanismos judiciales ante las jurisdicciones penal y civil, lo cierto es que estas no excluyen la presentación autónoma de la acción de tutela por presentar objeto y pretensiones disímiles».

4.2. El presidente de la República puede delegar la contestación de solicitudes de rectificación y puede actuar en el proceso de tutela a través de apoderado, designado conforme a las disposiciones legales de delegación

En cuanto a la afirmación del accionante, quien considera que la contestación a su solicitud de rectificación debió suscribirla personalmente el presidente de la República, debe precisarse que ante la imposibilidad de que los funcionarios públicos atiendan personalmente todos los asuntos a su cargo y a la necesidad de garantizar los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública:

(1) la Constitución Política (artículo 189, numerales 16 y 17) ha previsto que corresponde al presidente de la República como jefe de Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa (i) «Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley»; y, (ii) «Distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos»;

(2) la Ley ha dispuesto (artículo 9° de la Ley 489 de 1998) que las autoridades administrativas (...) podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias;

(3) la Ley (artículo 54 de la Ley 489 de 1998) ha definido los principios y reglas generales a que debe sujetarse el Gobierno Nacional al modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional;

¹¹ Ver sentencias C-255 de 1997 y T-622 de 1995 entre otras.

¹² Expediente número 11001-03-15-000-2022-04201-00. Dte: Carlos Orlando Velásquez Murcia Demandados: presidente de la República Iván Duque Márquez y otros.



(4) el Decreto Presidencial 2647 de 2022 modificó la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, cuya dirección «estará a cargo del Director quien también se denominará Secretario General y será quien ejerza la representación legal del Departamento, en los términos del artículo 65 de la Ley 489 de 1998 y demás disposiciones que regulan la materia»;

(5) en la mencionada estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se encuentran la Secretaría Jurídica y la Jefatura del Despacho Presidencial, dependencias que, conforme a lo previsto en el mencionado artículo 54 de la Ley 489 de 1998 (letra f) deberán colaborar en el cumplimiento de las funciones generales y en la realización de los fines de la entidad u organismo.

En el mismo sentido, la demanda fue contestada por Carolina Jiménez Bellicia quien se identificó como «apoderada del presidente de la República, de acuerdo con el Decreto 245 de 2019 y el poder especial que adjunto, y de delegada de la Presidencia de la República, de conformidad con la Resolución Interna SJ 02 del 3 de mayo de 2023 de la Presidencia de la República».

Efectivamente, (i) conforme a lo previsto en el artículo 1.º del Decreto 245 de 2019 se ha delegado en el Secretario Jurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República la facultad de notificarse, representar y conferir poderes en nombre del Presidente de la República, en todas las actuaciones prejudiciales, las conciliaciones extrajudiciales y los procesos judiciales que le sean notificados, los que se constituya en parte y en general en todas las actuaciones que se surtan ante la Rama Judicial y ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); y (ii) mediante Resolución SJ-02 de 2023, se ha delegado en Carolina Jiménez Bellicia, asesora de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República «la facultad de notificarse, representar y conferir poderes en las acciones constitucionales de tutela y Habeas Corpus en los que se constituya como parte la Nación-Departamento Administrativo de la Presidencia de la República».

En el mismo sentido se pronunció esta Sala en la sentencia de 25 de agosto de 2022 (M.P. Doctor Luis Alberto Álvarez Parra)¹³ en la solicitud de tutela presentada contra el entonces presidente de la República Iván Duque Márquez y otros.

Así pues, también se encuentran cumplidos los elementos del apoderamiento en materia de tutela y, en estos términos, se reconocerá a la abogada Carolina Jiménez Bellicia, como apoderada judicial del presidente de la República Gustavo Petro Urrego en este proceso.

¹³ Expediente número 11001-03-15-000-2022-04201-00. Dte: Carlos Orlando Velásquez Murcia Demandados: presidente de la República Iván Duque Márquez y otros.



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

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

Lo anterior debe reflejarse en (a) el margen más o menos amplio en el ejercicio de la libertad de expresión (y margen más o menos reducido de protección de los demás derechos en tensión); (b) la carga argumentativa y la carga probatoria, mayor o menor, que debe soportar quien busca la rectificación o ejerce la acción de tutela; (c) el equilibrio entre los derechos en conflicto variará, dependiendo del tipo de discurso del que se trate, y del contexto en el cual se ejerza¹⁴.

Dentro del rango de tipos de discursos protegidos por la libertad de expresión en sentido estricto, el mayor grado de protección se provee al discurso político y al debate sobre asuntos de interés público, así, «el discurso político está sujeto a menores limitaciones y quienes se vean afectados por él, concretamente las figuras públicas, deben soportar una carga mayor en el ámbito de sus derechos a la honra, intimidad y buen nombre»¹⁵.

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

Conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de esta Corporación¹⁶ en ejercicio del «poder-deber» que tiene el presidente de la República de mantener un contacto permanente con los ciudadanos, a través de sus discursos o intervenciones públicas, es posible distinguir dos escenarios: (i) las manifestaciones que pretenden transmitir información objetiva a los ciudadanos sobre asuntos de

¹⁴ Entre otras, Sentencia T-391 de 2007 de la Corte Constitucional.

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Entre otras, sentencia de octubre 1º de 2021, subsección C de la Sección Tercera (M.P. Jaime Rodríguez Navas). Expediente radicado con el número: 11001-03-15-000-2021-04934-00(AC).



interés general; y (ii) las declaraciones en las que, más allá de la transmisión objetiva de información, se indican cuestiones acerca de la política oficial, defienden su gestión, responden a sus críticos, o expresan su opinión acerca de algún asunto, casos estos últimos en los cuales caben apreciaciones subjetivas formuladas a partir de criterios personales¹⁷.

En el primero de los escenarios, en el que el presidente de la República tiene la intención de presentar una información como autentica, son exigibles las cargas de veracidad e imparcialidad¹⁸, conforme al artículo 20 Superior¹⁹, para así evitar cualquier tipo de manipulación en la construcción de la opinión pública. En el segundo, no existe el propósito de transmitir una información, sino de exponer una apreciación personal y subjetiva sobre un determinado asunto; por lo que no es exigible «la estricta objetividad»²⁰. Sin embargo, en este último evento, las opiniones deben ser formuladas a partir de un mínimo de justificación fáctica real y de criterios de razonabilidad; lo que, en criterio de la Corte Constitucional, conduce a la «verificación del sustento de las mismas para evaluar si resultan totalmente infundadas o si, por el contrario, ofrecen un sustento razonable que las haga dignas de la protección a la libre expresión establecida en la Constitución»²¹.

En el caso a que se refiere la sentencia de octubre 1.º de 2021 de subsección C de la Sección Tercera (M.P. Jaime Rodríguez Navas)²², esta Corporación consideró que «dado el contexto en el que se hicieron las aseveraciones (una ceremonia religiosa), la afirmación rendida por el Presidente de la República no tenía como finalidad transmitir una información objetiva a los ciudadanos sobre asuntos de interés general, sino que aconteció como parte de la intención de rendir un discurso en respuesta a la temática central que fue motivo de la realización del evento».

Por tanto, la manifestación del presidente de la República se presenta como una apreciación subjetiva formulada a partir de opiniones personales, que no está sujeta a las cargas de veracidad y objetividad, que rigen en el derecho a la información, pero de la que sí es exigible que su formulación responda a un mínimo de justificación fáctica real y a criterios de razonabilidad, concluyó que «la aseveración del Jefe de Estado no vulnera los derechos de las accionantes a la honra, al buen nombre y a la protesta social» pues aunque «no haya certeza absoluta de la cifra planteada por el Presidente de la República (...) no resulta irrazonable tal consideración, pues de los documentos académicos expuestos sí es posible establecer como un sustento fáctico real, el hecho de que las manifestaciones

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-446 de 2016.

¹⁸ Al respecto, consultar, entre otras, la sentencia T-391 de 2007.

¹⁹ “Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación”. [Negrilla fuera del texto].

²⁰ Corte Constitucional. Sentencias T-1191 de 2004 y T-276 de 2015.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia T-446 de 2016.

²² Expediente radicado con el número: 11001-03-15-000-2021-04934-00(AC)



sociales, por generar aglomeraciones, sí pueden incidir en el aumento de contagios por Covid-19, en un país o ciudad, y posteriormente, en el número de personas fallecidas».

Esta Sala en la sentencia de 25 de agosto de 2022 (M.P. Doctor Luis Alberto Álvarez Parra)²³ ante una petición de amparo elevada contra el entonces presidente de la República Iván Duque Márquez, consideró que «dichas declaraciones del señor Iván Duque Márquez se circunscriben a la esfera analítica y conceptual propia que forman parte de su opinión personal respecto a la situación jurídica en la que se encontraba con ocasión de la decisión adoptada por el referido tribunal (...).

En esta oportunidad, la Sala concluyó que, lejos de cruzar el límite del derecho a la libertad de expresión previsto en el artículo 20 de la Constitución Política de Colombia, la expresión del entonces presidente de la República «se amparó en la facultad que todos los colombianos tienen de expresar y difundir su propio pensamiento e ideas formadas a partir de un fundamento legal, como lo aseguró la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al precisar que el primer mandatario solo puede ser acusado y juzgado por la comisión de delitos, por la Cámara de Representantes del Congreso de la República (...). El análisis jurídico efectuado por el expresidente, el cual se materializó en el momento en que se presentó la queja ante la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, da lugar a colegir que sus declaraciones están cimentadas en un argumento legal que deberá ser analizado y objeto de pronunciamiento por parte de la referida autoridad, por tanto, no es pertinente avalar el reclamo del accionante debido a que el señor Duque Márquez, si bien fungía como suprema autoridad administrativa, lo cierto es que sería inconstitucional omitir que también es un ciudadano colombiano que puede exigir y ejercer sus derechos fundamentales que, en el asunto concreto, se refiere a la libertad de expresión y opinión».

4.5. Zonas de penumbra o borrosas entre la libertad de opinión y el derecho de información

De lo expuesto anteriormente parece muy clara la distinción entre las manifestaciones que pretenden transmitir información objetiva a los ciudadanos sobre asuntos de interés general y las declaraciones en las que, más allá de la transmisión objetiva de información, se indican cuestiones acerca de la política oficial, defienden su gestión, responden a sus críticos, o expresan su opinión acerca de algún asunto.

Se ha dicho, incluso, que es en estos últimos casos es donde caben apreciaciones subjetivas formuladas a partir de criterios personales. Sin embargo, es necesario

²³ Expediente número 11001-03-15-000-2022-04201-00. Dte: Carlos Orlando Velásquez Murcia Demandados: presidente de la República Iván Duque Márquez y otros



reconocer, como lo destacaba Ekkehart Stein²⁴, que bajo la expresión «opiniones», muchos en la doctrina solo comprenden «los juicios, es decir, las posiciones de contenido valorativo, no las simples comunicaciones de hechos», pero ello «no es completamente claro, porque no existen, desde el punto de vista de la teoría del conocimiento, meras comunicaciones de hechos sin contenido valorativo, especialmente cuando se trata de sucesos en los cuales la audiencia está interesada: cuando se trata de sucesos coetáneos».

Toda «mera comunicación de hechos» contiene siempre una toma de posición sobre las fuentes de información y un juicio valorativo que consiste en declarar que los hechos han ocurrido así y no de otra manera. Por otra parte, en relación a la formación de la opinión pública, juegan un papel decisivo las afirmaciones sobre determinados hechos. Piénsese, p. ej., en la información pública de errores del Gobierno y de la Administración. Es inconciliable con el significado histórico de la libertad de opinión excluir de la protección de este derecho fundamental precisamente aquellas comunicaciones sobre las cuales existe una seguridad subjetiva. Es decir, aquellas que poseen mayor fuerza de convicción.

Por ello, como se ha destacado reiteradamente en la jurisprudencia de las Cortes internacionales de derechos humanos y en nuestra propia jurisprudencia constitucional, el equilibrio entre los derechos en conflicto variará, dependiendo del tipo de discurso del que se trate, y del contexto en el cual se ejerza, lo cual no siempre admite, *ex ante*, formulas muy generales y requerirá, más bien, un análisis muy específico en cada caso concreto.

En todo caso, la intervención del juez constitucional se limita a amparar el derecho fundamental al buen nombre y a la honra, cuando a ello haya lugar, pero no le corresponde a la jurisdicción constitucional, de manera general, controlar ni la corrección ni la veracidad de los discursos o debates políticos, una labor que, dicho sea de paso, sería una tarea ímproba. Ello conduciría a que, desde los casos más destacados nacionalmente hasta las controversias locales, el juez de tutela se dedicara a filtrar las afirmaciones de los políticos y concluir quién dice la verdad y quién miente. Todo eso es parte del debate político y en condiciones no asimétricas es la opinión pública y los ciudadanos en las urnas (y, en general, en las instancias democráticas de decisión) quienes expresan a quien le creen o a quien le dan la razón.

4.6. El accionante no cumplió con la carga argumentativa y probatoria para sostener la insuficiencia en la contestación de su solicitud de rectificación y desvirtuar la presunción de primacía de la libertad de expresión

4.6.1. Como quedó expuesto, los parámetros que la jurisprudencia constitucional y las cortes internacionales de derechos humanos han elaborado para resolver la

²⁴ Derecho Político. Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid. 1973.



tensión entre la libertad de expresión en el discurso o debate político y los derechos fundamentales al buen nombre y a la honra, son solo una guía y deben ser analizados para cada caso y, en conjunto.

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

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

4.6.2. Adicionalmente, esta Sala reitera lo sostenido en las sentencias de 13 de junio de 2024²⁵ y del 17 de octubre de 2024²⁶, en el sentido de que «el poder-deber de comunicación de los funcionarios públicos con la Nación exige agotar una mínima justificación fáctica, de modo que, no basta con aludir genéricamente a la supuesta notoriedad pública que ostenta el accionante», pero es claro también que la libertad de expresión en el discurso o debate político está en la esencia de la democracia al punto que es absolutamente inconcebible una a falta de otra. Por ello:

- (i) Cuando se trata de la discusión política o el debate público entre personas que evidentemente no están en una relación asimétrica de poder, como un alto funcionario del Estado y un personaje político ampliamente reconocido, se aplican criterios distintos para resolver la tensión entre la libertad de expresión y los derechos fundamentales al buen nombre y a la honra;
- (ii) Como se precisó, los parámetros deben ser analizados para cada caso y, en conjunto, «pues están todos relacionados directa o indirectamente, por ello, solo si se valoran de manera agregada permiten resolver de forma adecuada la tensión entre derechos». A ese respecto se ha considerado oportuno advertir también que en cuanto a tales parámetros:

«no se trata de una lista taxativa (...) son solo una guía (...) para orientar la labor del juez al resolver cada caso. Así, le corresponde al juez adelantar un balance complejo y minucioso entre la amplia protección que debe recibir la libertad de expresión y la

²⁵ Expediente número 11001-03-15-000-2024-02507-00. Demandante: Alejandro Gaviria Uribe.

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



garantía de derechos como el buen nombre y la honra o la intimidad, *«apuntando siempre a buscar la medida menos lesiva para libertad de expresión, pero asegurando al mismo tiempo que el ejercicio de esta no sea usado como una herramienta de difamación y desinformación en tiempos en donde las «noticias falsas» se apoderan de la opinión pública y se propagan rápidamente a través de los distintos escenarios digitales»*. Este análisis debe incorporar, a su turno, los límites constitucionales a la libertad de expresión».

4.6.3. La Sala considera, como un hecho notorio, que el accionante es un personaje público ampliamente reconocido quien, por varios años, ha participado en la discusión política y el debate público e incluso ha sido candidato presidencial y alcalde mayor de Bogotá.

Asimismo, el debate objeto de esta acción de tutela, se refiere a sus decisiones mientras ocupaba el cargo de alcalde mayor de Bogotá, cuando se implementó el sistema de transporte cuestionado por el accionado. Por tanto, es alguien de quien no resultaría adecuado decir que se encuentra en una relación asimétrica con el accionado, así este sea el presidente de la República.

4.6.4. El accionante sostiene que «Afirmar que un servidor público tiene un “negocio” en el ámbito de decisiones que adoptó como autoridad no equivale a expresar disenso ideológico. Es atribuirle la existencia de un interés patrimonial privado sobre un asunto de política pública, lo que exige prueba directa, verificación previa y respaldo objetivo. Se trata de una afirmación de hecho que, si carece de veracidad, constituye por sí sola una vulneración a mis derechos fundamentales».

La apoderada del accionado no niega la autoría de las afirmaciones que, en este caso, el accionante atribuye al presidente de la República, ni tampoco la autenticidad de los documentos que acompañan la demanda de tutela. Por el contrario, también presentó como prueba el oficio «OFI25-00049400 del 17 de marzo de 2025» con precisiones sobre la trazabilidad de su envío, pero sostiene que de esa afirmación no se desprende (i) una acusación al accionante de haber celebrado contratos indebidos cuando se desempeñó como alcalde la ciudad de Bogotá ni (ii) «sobre ilícitos cometidos mientras fungió como alcalde de la ciudad de Bogotá, sino una crítica política sustentada en hechos verificables, como lo es su reiterada defensa del modelo Transmilenio».

A ese respecto invoca como «precedente (...) la Sentencia T-244 de 2018 cuya aplicación directa se debe dar a este caso concreto» la cual, en su criterio, constituye un reconocimiento judicial del papel del accionante «en la promoción del modelo Transmilenio». En esa decisión se reconoce «la participación activa del solicitante en la promoción y difusión del modelo de transporte basado en articulados, tanto en Colombia como en otros países (...)». La Sentencia T-244 de 2018, estableció que el solicitante no solo fue un promotor de dicho modelo de transporte, sino que además recibió honorarios por su labor en este ámbito». A ese



respecto el accionante sostiene que citar «decisiones como la Sentencia T-244 de 2018, en la que en ningún momento se establece vínculo económico alguno entre el accionante y empresas de transporte masivo, constituye un uso tergiversado del precedente judicial».

4.6.5. Como lo expresa la Corte Constitucional en la sentencia T-242 de 2022, «no toda expresión errada y ofensiva que aflige el amor propio constituye una violación de estos derechos [honra y buen nombre]. El constituyente no quiso darle a la sociedad civil y política 'la austeridad de un claustro', por lo que estas expresiones solo tienen relevancia constitucional y sus efectos son susceptibles de amparo por vía de tutela si generan una afectación tangible y desproporcionada del 'patrimonio moral del sujeto afectado'».

En el mismo sentido se ha pronunciado esta Corporación²⁷ destacando, además que «a pesar de los límites que ha identificado la jurisprudencia de la Corte Constitucional al ejercicio del derecho a la libertad de expresión por parte de funcionarios públicos» no se desconocen los derechos fundamentales del accionante cuando la publicación se hace «en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, sin realizar imputaciones jurídicas concretas y, además, en el marco de un debate público con uno de los actores políticos del país».

4.6.6. Así las cosas, la sala no encuentra que en las afirmaciones hechas por el presidente de la República y que son objeto de esta controversia, haya la intención de presentar una información como autentica, sino de exponer una apreciación personal y subjetiva sobre un tema de política pública, como es el modelo de transporte público masivo «Transmilenio» de la ciudad de Bogotá. Es posible que se trate de una expresión errada o incluso ofensiva, pero ni tiene el propósito inequívoco de transmitir una información ni constituye «una imputación fáctica concreta, difundida con pretensión de veracidad», como lo sostiene el accionante.

4.6.7. No puede considerarse, como lo solicita el accionado, como un «precedente» aplicable a este caso, la Sentencia de la Corte Constitucional T-244 de 2018, pero es innegable que en esa decisión se encuentran elementos de juicio que permiten concluir que las afirmaciones del accionante, objeto de controversia, no resultan totalmente infundadas. En efecto, en esa sentencia se señaló que, como conclusión, «los antecedentes judiciales dan cuenta de que las imputaciones de carácter económico ya fueron desvirtuadas ante los estrados constitucionales, estableciéndose que la labor del accionante en relación con el sistema de buses articulados ha sido legítima, pública y enmarcada en el ejercicio de funciones técnicas o de asesoría, sin que ello comprometa su buen nombre ni pueda servir de

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 27 de septiembre de 2024, radicado 11001-03-15-000-2024-02507-01.



fundamento para alegar un conflicto de interés de tipo patrimonial». Sin embargo, se formularon, entre otras, las siguientes precisiones:

«Por su parte, el accionado informó que la misión del ITDP al cual Enrique Peñalosa Londoño prestó sus servicios profesionales soporta las expresiones realizadas durante la sesión del Concejo y en su red social. También agregó que los videos en los cuales se aprecia a Enrique Peñalosa pronunciándose acerca de alternativas de transporte le dan plena validez y visos de veracidad a sus afirmaciones.

(...)

Esas expresiones en manera alguna son irrazonables o desproporcionadas, en tanto se limitan a poner de manifiesto que al citado funcionario se le retribuyó por informar en otras latitudes los resultados del sistema de movilidad bogotano, sus bondades, así como esquemas de movilidad alternos al uso de los vehículos particulares.

El objetivo de esas manifestaciones es generar una prevención en el público, lo cual, no puede considerarse una actuación desprovista de abrigo constitucional y legal, en tanto los demás actores del Estado y la comunidad tienen el derecho de conocer todos aquellos aspectos que pueden generar recelo, crítica, dudas y, eventualmente, investigaciones respecto de la gestión pública.

Al trámite se aportó la información que demuestra que el accionado cumplió la mínima carga de constatación de la información que le daba sustento a lo expresado. Las publicaciones del ITDP sobre la gestión en las ciudades del mundo, los videos de las conferencias, comerciales y entrevistas ofrecidas por el Alcalde antes de asumir el mandato, exponen que aquel se dedicaba a promocionar este tipo de sistemas, aunque no necesariamente la marca de los buses que se utiliza para implementarlos.

De otro lado, el apoderado del accionante aceptó en el trámite de la tutela que este, en cumplimiento de las misiones del ITDP, fungió como experto en diferentes espacios, asimismo, explicó, respecto del comercial aportado al expediente, que su representado participó con otros exalcaldes informando el éxito de los sistemas de buses de tránsito rápido».

En el mismo fallo se precisó que, en el correspondiente trámite procesal de tutela, «También se acreditó que el Alcalde Mayor de Bogotá, durante el período comprendido entre los años 2000 y 2015 recibió remuneraciones por sus servicios profesionales al ITDP. Para esos efectos el accionado aportó la publicación del ITDP del 8 de septiembre de 2009, a través de la cual se da a conocer que Enrique Peñalosa Londoño fue nombrado como presidente de esa institución».

En síntesis, no encuentra la Sala que el accionado esté haciendo una concreta imputación al accionante, como sería la celebración indebida de contratos o «sobre ilícitos cometidos mientras fungió como alcalde de la ciudad de Bogotá», pero sus apreciaciones, objeto de esta controversia, no carecen de algún fundamento fáctico y puede sostenerse válidamente que constituyen una crítica (y parte de un debate público) de políticas públicas de transporte urbano, que tiene como eje el debate entre el accionante y el accionado sobre los alcances e impactos del modelo Transmilenio implementado en la capital de la República.



5. Conclusión

Conforme a los criterios y parámetros constitucionales aplicados para la solución del caso planteado, no hay lugar a amparar los derechos fundamentales invocados por el accionante pues éste no logró desvirtuar la presunción de primacía de la libertad de expresión, cuya protección se encuentra reforzada cuando, como en este caso se trata de un discurso político que, conforme a la doctrina y la jurisprudencia de las Cortes internacionales de Derechos Humanos, de la Corte Constitucional y de esta Corporación «goza del mayor grado de protección» y, por ende, sujeto a menores limitaciones.

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

FALLA

PRIMERO. Negar la solicitud de tutela presentada por el Señor Enrique Peñalosa Londoño contra el presidente de la República Gustavo Petro Urrego, por la supuesta vulneración de los derechos fundamentales a la dignidad, el buen nombre y la honra.

SEGUNDO. Reconocer a la abogada Carolina Jiménez Bellicia, identificada con CC 52.072.538 y tarjeta profesional de abogado 178.803 del CSJ, como apoderada judicial del presidente de la República Gustavo Petro Urrego en este proceso.

TERCERO. Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991. De no ser impugnada la presente providencia, **remítase** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Ausente con permiso
Magistrado

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