



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

Consejero Ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., treinta (30) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

Radicación: 11001-03-15-000-2026-07952-00
Accionante: Hernán Penagos Giraldo, en nombre propio y como Registrador Nacional del Estado Civil
Accionado: Gustavo Francisco Petro Urrego
Asunto: Acción de tutela – Auto admisorio

I. ANTECEDENTES

1.1.- El suscrito Consejero Ponente decide sobre la admisión de la acción de tutela¹ presentada por Hernán Penagos Giraldo, a nombre propio y en representación de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en contra de Gustavo Francisco Petro Urrego, en procura de la protección de sus derechos fundamentales al buen nombre, a la honra y a la rectificación en equidad, así como del derecho al buen nombre de la entidad que representa.

1.2.- El peticionario alega la vulneración de dichas garantías con ocasión de las afirmaciones que el accionado divulgó entre el 2 de junio y el 5 de agosto de 2026, mientras ejercía la Presidencia de la República, a través de 14 publicaciones en la cuenta @petrogustavo de la red social X y de un consejo de ministros transmitido públicamente el 14 de julio del año en curso. Sostiene que en esos mensajes el entonces Presidente le imputó, de manera directa, a él y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, la comisión de un fraude electoral en las elecciones presidenciales de 2026, lo que justificó, entre otras, en la modificación del censo electoral y del número de puestos y mesas de votación; la supresión de los mecanismos de seguridad y trazabilidad de los formularios E-14; la alteración de las direcciones IP de los servidores de la entidad; la existencia de bloques matemáticos que darían cuenta de una manipulación de resultados y la negativa a permitir la auditoría del código fuente, sin evidencia que respaldara tales acusaciones y sin ser la autoridad competente para formularlas. Afirmó que solicitó la rectificación de tales afirmaciones, y que, vencido el término de 15 días hábiles, no obtuvo respuesta ni corrección, de modo que las publicaciones permanecen accesibles.

¹ Obra escrita de tutela en el archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 777a9290e964aa5f72c179b6525f1183 a317da2d85c8f0f2 bc31ffcaa560ae15.

II. CONSIDERACIONES

2.1.- El artículo 86² de la Constitución Política consagra la acción de tutela como un mecanismo al que toda persona puede acudir ante los jueces, en todo momento y lugar, para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. A su turno, el artículo 37³ del Decreto 2591 de 1991 atribuye esa competencia, a prevención, a los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la solicitud, regla que el artículo 2.2.3.1.2.1⁴ del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, extiende al lugar donde se produjeren sus efectos.

En este asunto las afirmaciones cuestionadas recaen sobre el Registrador Nacional del Estado Civil y sobre la entidad que representa, cuya sede principal se encuentra en Bogotá y desde donde se ejercen las funciones de organización electoral que aquellas ponen en entredicho, de modo que en esta ciudad se produjo la lesión alegada y en ella persisten sus efectos. A lo anterior se añade que, conforme al inciso 2º del artículo 43⁵ de la Ley 270 de 1996, ejercen jurisdicción constitucional, en cada caso concreto, los jueces y corporaciones que deban proferir las decisiones de tutela, precepto sobre el cual la Corte Constitucional advirtió, en la sentencia C-037 de 1996, que dentro de los parámetros del artículo 86 superior cada juez de la República, al resolver un asunto de tutela, hace parte de la jurisdicción constitucional⁶. En tal medida, esta corporación, como órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ejerce sus funciones en todo el territorio nacional e integra, para esta controversia concreta, la jurisdicción constitucional.

2.2.- Ahora bien, dado que el accionado ejerció la Presidencia de la República hasta el 7 de agosto de 2026 y que las expresiones cuestionadas se divulgaron con anterioridad a esa fecha, el Despacho estima necesario precisar el fundamento de su competencia. El

² “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. (...)”.

³ “Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud.”.

⁴ “Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeren sus efectos”.

⁵ “(...) También ejercen jurisdicción constitucional, excepcionalmente, para cada caso concreto, los jueces y corporaciones que deban proferir las decisiones de tutela o resolver acciones o recursos previstos para la aplicación de los derechos constitucionales”.

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-037 de 1996. Sobre la exequibilidad del artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, véase la sentencia C-054 de 1993.

numeral 2⁷ del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 1446 de 2026, dispone que las acciones de tutela que se interpongan contra las actuaciones del Presidente de la República se repartan, para su conocimiento en primera instancia, al Consejo de Estado. Como quiera que el accionado no ostenta actualmente esa calidad, ese supuesto, en su literalidad, no cubre la solicitud de amparo. Tal circunstancia, sin embargo, no conduce a que este Despacho carezca de competencia ni a que deba remitir el expediente a otra autoridad judicial, por las razones que se pasan a explicar.

2.3.- En primer lugar, porque las disposiciones contenidas en los decretos reglamentarios que se han expedido en esta materia no fijan reglas de competencia, sino pautas de reparto. La Corte Constitucional, de manera reiterada, ha precisado que las autoridades judiciales no pueden invocar tales preceptos para declarar su falta de competencia, pues al hacerlo generarían un conflicto meramente aparente⁸, y que, en su lugar, deben tramitar la acción, de modo que la competencia se desprende directamente del artículo 37 del Decreto 2591 de 1991. Esa finalidad se confirma con el objeto de las normas de reparto, que responden a la desconcentración de la actividad judicial y a la racionalización de las cargas de trabajo de los despachos, y no a la sustracción del conocimiento del juez ante quien se ejerció el amparo a prevención. Por lo demás, el parágrafo 2⁹ del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015 prevé expresamente que esas reglas no podrán ser invocadas por ningún juez para rechazar la competencia ni para plantear conflictos negativos, y el parágrafo 3¹⁰ precisa que no restringen el acceso a la administración de justicia.

2.4.- En segundo lugar, se debe destacar que todas las afirmaciones que motivan la solicitud se divulgaron mientras el accionado ejercía la Presidencia de la República y, según se plantea, en ejercicio del poder-deber de comunicación propio de ese cargo y con el alcance que este le confiere. Que hoy tenga la condición de particular no altera el objeto del debate ni desplaza el conocimiento del asunto, máxime cuando el numeral 7

⁷ “Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones u omisiones del Presidente de la República en ejercicio de sus funciones serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, al Consejo de Estado”.

⁸ Corte Constitucional, auto 1675 de 2024, que reitera los autos 366 de 2021 y 036 de 2022.

⁹ “Las anteriores reglas de reparto no podrán ser invocadas por ningún juez para rechazar la competencia o plantear conflictos negativos de competencia”.

¹⁰ “Las reglas de repartos previstas en este artículo no restringen el acceso a la administración de justicia. Las personas pueden interponer la acción de tutela ante cualquier juzgado, el cual tendrá la obligación de remitir el caso a la corporación judicial que corresponda”.

del artículo 42¹¹ del Decreto 2591 de 1991 prevé la procedencia del amparo contra particulares cuando se solicite la rectificación de informaciones inexactas o erróneas, presupuesto en el que el peticionario sustenta su solicitud.

2.5.- En tercer lugar, es importante traer a colación que el asunto reviste importancia jurídica y trascendencia social, atributos que, conforme al artículo 271¹² del CPACA, modificado por el artículo 49 de la Ley 2080 de 2021, reconoce como criterios que justifican la intervención de esta corporación. En efecto, la solicitud plantea el examen de los límites constitucionales de la libertad de expresión y del poder-deber de comunicación de quien ejercía el cargo de Presidente de la República, frente a imputaciones de contenido penal dirigidas de manera directa al titular de un órgano de la organización electoral y a la entidad que dirige, difundidas de manera masiva y reiterada con ocasión de las elecciones presidenciales de 2026. El debate tiene relación, entonces, con los derechos al buen nombre y a la honra invocados, así como con la garantía de los destinatarios de esos mensajes a recibir información veraz e imparcial sobre el proceso electoral, y la confianza pública en las autoridades encargadas de administrarlo, todo lo cual desborda el interés particular del accionante y tiene repercusión nacional.

2.6.- Finalmente, es del caso mencionar que la remisión del expediente a otra autoridad judicial para un nuevo reparto implicaría una demora incompatible con el carácter preferente y sumario del amparo y con la protección inmediata que ordena el artículo 86 de la Constitución Política, en un asunto en el que las publicaciones cuestionadas permanecen accesibles. Por lo expuesto, esta Subsección es competente para conocer y fallar la presente solicitud de amparo, de conformidad con los artículos 86 de la Constitución Política, 37 del Decreto 2591 de 1991, 43 de la Ley 270 de 1996 y 13 del Acuerdo No. 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado, por el cual se expide el “Reglamento Interno del Consejo de Estado”.

¹¹ “La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos: (...) 7. Cuando se solicite rectificación de informaciones inexactas o erróneas. En este caso se deberá anexar la transcripción de la información o la copia de la publicación y de la rectificación solicitada que no fue publicada en condiciones que aseguren la eficacia de la misma”.

¹² “Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación. Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar o unificar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación que ameriten la expedición de una sentencia o auto de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo o de decisión interlocutoria. Dicho conocimiento podrá asumirse de oficio; por remisión de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, o de los tribunales; a solicitud de parte, o por solicitud de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del Ministerio Público. Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia (...)”.

2.7.- Asimismo, el Despacho encuentra que se reúnen los requisitos de forma exigidos en el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991 y procede a admitir la acción de tutela interpuesta por Hernán Penagos Giraldo, a nombre propio y en representación de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en contra de Gustavo Francisco Petro Urrego.

En consecuencia, se,

III. RESUELVE

PRIMERO: ADMITIR la acción de tutela interpuesta por Hernán Penagos Giraldo, a nombre propio y en representación de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en contra de Gustavo Francisco Petro Urrego.

SEGUNDO: NOTIFICAR, por el medio más expedito y eficaz, al accionado Gustavo Francisco Petro Urrego para que, dentro del término de tres (3) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, ejerza su derecho de defensa y rinda informe sobre los hechos de la solicitud, en los términos del artículo 19 del Decreto 2591 de 1991. Para ese efecto, y conforme con el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 y el parágrafo 2 del artículo 8 de la Ley 2213 de 2022, la notificación se surtirá al correo electrónico contacto@gustavopetro.co, informado por el accionante, sin perjuicio de cualquier otro medio que, en criterio de la Secretaría de esta corporación, resulte eficaz.

TERCERO: VINCULAR, conforme con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, (i) al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, desde el cual se ejercieron las funciones de comunicación oficial durante el periodo en que se divulgaron las expresiones cuestionadas y al que corresponde la custodia de los registros del consejo de ministros del 14 de julio de 2026; (ii) al Consejo Nacional Electoral, autoridad a la que la Constitución Política atribuye el escrutinio y la declaratoria de la elección presidencial, funciones sobre las cuales versan las afirmaciones objeto de reproche; (iii) a la Fiscalía General de la Nación, titular de la acción penal y autoridad competente para investigar las conductas delictivas que se imputan en aquellas; y (iv) a la Defensoría del Pueblo, a la que corresponde la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos en los términos del artículo 282 de la Constitución Política y que, en ejercicio de esas funciones, advirtió mediante comunicado del 6 de agosto de 2026 sobre la difusión de mensajes intimidatorios que promoverían represalias contra el accionante, la entidad que representa, sus servidores y sus instalaciones, para que, en

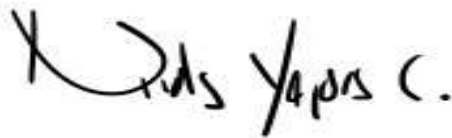
el término de tres (3) días contados a partir del recibo de esta providencia, se pronuncien sobre los hechos y pretensiones de la presente acción de amparo.

CUARTO: TENER como pruebas los documentos arrimados con la solicitud de amparo.

QUINTO: PUBLICAR la presente providencia en las páginas web de esta corporación, de la Rama Judicial, y de las autoridades vinculadas.

SEXTO: SUSPENDER los términos del presente asunto desde el 29 de septiembre de 2026, inclusive, hasta que reingrese el expediente al Despacho.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'N. Yepes C.', is written over a faint, circular official stamp.

NICOLÁS YEPES CORRALES
Consejero Ponente