

Caso Petro Urrego vs Colombia

Sentencia de 8 de julio de 2020

El 8 de julio de 2020 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Corte” o “el Tribunal”) dictó sentencia mediante la cual declaró la responsabilidad internacional del Estado de Colombia por las violaciones a diversos derechos en perjuicio del señor Gustavo Francisco Petro Urrego. En particular, la Corte encontró que los derechos políticos del señor Petro se vieron afectados como consecuencia de la sanción disciplinaria de destitución como Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., e inhabilitación por el término de 15 años para ocupar cargos públicos, que le fue impuesta por la Procuraduría General de la República (en adelante “la Procuraduría”) el 9 de diciembre de 2013. Adicionalmente, el Tribunal concluyó que la vigencia de las normas que facultan a la Procuraduría a imponer dichas sanciones a funcionarios democráticamente electos –como fue el caso del señor Petro– así como aquellas que tienen el efecto práctico de producir una inhabilitación en el ejercicio de los derechos políticos como resultado de una decisión de la Contraloría, constituyen una violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”). Asimismo, la Corte determinó que en el proceso disciplinario seguido contra del señor Petro se violó el principio de jurisdiccionalidad, la garantía de imparcialidad, el principio de presunción de inocencia, y el derecho a la defensa. En consecuencia, la Corte concluyó que el Estado es responsable por la violación al artículo 23 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, y por la violación a los artículos 8.1 y 8.2.d), en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

I. Hechos

El 30 de octubre de 2011 el señor Gustavo Francisco Petro Urrego fue elegido como Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., cargo que ocupó entre el 1 de enero de 2012 y el 1 de enero de 2016. Durante el primer año del mandato del señor Petro se estableció a través de diversos contratos y decretos que la Empresa Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) y la empresa Aguas de Bogotá estuvieran

encargada de la gestión y operación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá. El 14 de diciembre de 2012, días antes del vencimiento de los contratos entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) y las operadoras privadas que se encontraban prestando el servicio público de aseo hasta ese momento, el señor Petro expidió el Decreto 570, mediante el cual se decretó un estado de prevención o alerta amarilla, y se ordenaron medidas que incluyeron la autorización del uso de vehículos automotores tipo volquetas y la implementación de un plan de emergencia para el esquema transitorio de prestación del servicio público de aseo. A pesar de ello, los días 18, 19 y 20 de diciembre de 2012, la ciudad de Bogotá enfrentó una crisis de recolección de basura, pues aproximadamente 5,841 toneladas de basura no fueron recogidas. Luego de la crisis, los operadores privados continuaron prestando el servicio de aseo en alrededor del 48% de la ciudad.

En virtud de estos hechos se inició una investigación disciplinaria por parte de la Procuraduría y se levantaron cargos. El 9 de diciembre de 2013 se declaró responsable al señor Petro por las siguientes faltas: a) la falta gravísima contenida en el numeral 31 del artículo 48 del Código

Disciplinario Único, consistente en “[p]articipar en la etapa precontractual o en la etapa contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley”; b) la falta gravísima contenida en el numeral 60 del artículo 48 del mismo código, consistente en “[e]jercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante”, y c) la falta gravísima contenida en el numeral 37 del artículo 48 del mismo código, consistente en “[p]roferir actos administrativos, por fuera del cumplimiento del deber, con violación de las disposiciones constitucionales o legales referentes a la protección (...) del medio ambiente”. El señor Petro fue sancionado con la pena de destitución de su cargo de Alcalde de Bogotá e inhabilidad general para ocupar cualquier cargo público por el término de 15 años.

El señor Petro presentó diversos recursos en contra de esta decisión. El 13 de enero de 2014 la Sala Disciplinaria de la Procuraduría rechazó el recurso de recusación y confirmó la decisión de 9 de diciembre de 2013. El 20 de marzo de 2014, el Presidente de la República dispuso la destitución del señor Petro como Alcalde, la cual surtió efectos hasta el 23 de abril de 2014. El señor Petro fue restituido en el cargo en virtud de una acción de tutela y del cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos el 18 de marzo de 2014. Paralelamente, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado emitió el 13 de mayo de 2014 una resolución en la cual decretó la suspensión provisional de los efectos de las decisiones sancionatorias de la Procuraduría. El 15 de noviembre de 2017 el Consejo de Estado acogió la demanda y declaró la nulidad de las sanciones disciplinarias de la Procuraduría, ordenando el pago de los salarios dejados de percibir por el señor Petro mientras estuvo efectivamente separado de su cargo, ordenó la desanotación de las sanciones impuestas, y exhortó al gobierno nacional, al Congreso de la República, y a la Procuraduría a implementar reformas respecto a las facultades disciplinarias de la Procuraduría.

El señor Petro fue objeto de tres sanciones adicionales. La primera sanción fue impuesta por la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial mediante Decreto 364, por lo cual fue sancionado disciplinariamente por parte de la Procuraduría con doce meses de suspensión e inhabilidad por el mismo término. Esta sanción fue impugnada y archivada por la propia Procuraduría en el año 2019. La segunda sanción fue impuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) contra la UAESP, la EAAB y Aguas de Bogotá, por haber realizado acciones orientadas a limitar la libre competencia en los términos del artículo 1 de la Ley 155 de 1959. En virtud de esta decisión se le impuso una multa al señor Petro, la cual fue impugnada a través de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. La tercera sanción fue impuesta por la Contraloría de Bogotá, D.C. el 27 de junio de 2016 en contra del señor Petro y otras personas y compañías, por el detrimento patrimonial causado por la rebaja generalizada de las tarifas del transporte urbano masivo de pasajeros del Sistema Transmilenio. El señor Petro impugnó dicho fallo mediante un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y actualmente dicha sanción se encuentra suspendida. El fondo del asunto se encuentra pendiente de ser resuelto.

II. Excepciones preliminares

El Estado presentó cuatro excepciones preliminares, las cuales fueron rechazadas por el Tribunal. Respecto a la alegada falta de agotamiento de los recursos internos, la Corte consideró que esta excepción no fue alegada en el momento procesal oportuno y por lo tanto operó el principio de preclusión procesal. Respecto de los alegatos del Estado sobre la falta de competencia para realizar un control de convencionalidad en abstracto sobre normas del ordenamiento jurídico colombiano, la falta de fundamento de los alegatos respecto al artículo 5 de la Convención Americana, y la exposición de hechos que no caracterizan

una violación a dicho instrumento, el Tribunal resolvió que dichos alegatos no se referían a cuestiones de admisibilidad sino del fondo de la controversia.

III. Fondo

El análisis del presente caso fue realizado en el siguiente orden: 1) la alegada violación a los derechos políticos; 2) la alegada violación a las garantías judiciales y la protección judicial, y 3) la alegada violación al derecho a la integridad personal.

1) *Derechos políticos.* La Corte concluyó que los derechos políticos del señor Petro se vieron afectados por la sanción de destitución e inhabilitación impuesta por la Procuraduría el 9 de diciembre de 2013 y que fue confirmada el 13 de enero de 2014. El Tribunal reiteró su precedente en el caso *López Méndez Vs. Venezuela* respecto que el artículo 23 de la Convención no permite que un órgano administrativo pueda aplicar una sanción que implique una restricción a los derechos políticos de un funcionario público democráticamente electo, y encontró que si bien el Consejo de Estado declaró la nulidad de la sanción de la Procuraduría, ordenó el pago de salarios dejados de percibir, y ordenó la desanotación de las sanciones impuestas, mediante sentencia de 15 de noviembre de 2017, dicha decisión no reparó integralmente el hecho ilícito que constituyó la violación del derecho al ejercicio de una función de elección popular del señor Petro. Esto es así toda vez que a) el mandato del señor Petro fue interrumpido mientras estuvo separado de su cargo en virtud de la decisión de la Procuraduría, lo cual también afectó los derechos de aquellas personas que lo eligieron y el principio democrático, y b) no se han modificado las normas que permitieron la imposición de dichas sanciones. Adicionalmente, la Corte concluyó que la vigencia de los artículos 44 y 45 del Código Disciplinario Único, los cuales facultan a la Procuraduría a imponer sanciones de inhabilitación o destitución de funcionarios democráticamente electos, así como los artículos 60 de la Ley 610 y 38 del Código Disciplinario Único, los cuales pueden tener el efecto práctico de producir una inhabilitación en virtud de una sanción de la Contraloría, y el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, que establece el tipo penal de “elección ilícita de candidatos”, constituyen un incumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

2) *Derechos a las garantías judiciales.* La Corte concluyó que el proceso disciplinario seguido contra el señor Petro no respetó la garantía de la imparcialidad ni el principio de presunción de inocencia, pues el diseño del proceso implicó que la Sala Disciplinaria fuera la encargada de emitir el pliego de cargos y al mismo tiempo juzgar sobre la procedencia de los mismos, concentrando así las facultades investigativas, acusatorias y sancionatorias. El Tribunal advirtió que la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad, característica común en los procesos administrativos disciplinarios, no es sí misma incompatible con el artículo 8.1 de la Convención, siempre que dichas atribuciones recaigan en distintas instancias o dependencias de la entidad de que se trate, cuya composición varíe de manera que tal que los funcionarios que resuelvan sobre los méritos de los cargos formulados sean diferentes a quienes hayan formulado la acusación disciplinaria y no estén subordinados a estos últimos. Por otro lado, la Corte estimó que la falta de imparcialidad afectó transversalmente el proceso, tornando en ilusorio el derecho de defensa del señor Petro. Además, el Tribunal concluyó que en el caso existió una violación al principio de jurisdiccionalidad, puesto que la sanción contra el señor Petro fue ordenada por una autoridad de naturaleza administrativa y no por un juez competente. Por otro lado, el Tribunal no contó con elementos probatorios suficientes que acreditaran que las acciones de la Procuraduría respondieran a una motivación discriminatoria y constituyeran una desviación de poder.

3) *Derecho a la integridad personal.* La Corte recordó que la mera amenaza de que ocurra una conducta prohibida por el artículo 5 de la Convención, cuando sea suficientemente real e inminente, puede en sí misma estar en conflicto con el derecho a la integridad personal. Asimismo, señaló que crear una situación amenazante o amenazar a un individuo con quitarle la vida puede constituir, en algunas circunstancias, al menos, tratamiento inhumano. Sin embargo, consideró que en el caso no había sido acreditada la participación estatal -ya sea de manera directa o por aquiescencia- en las supuestas amenazas que el señor Petro recibió después de que le fueran impuestas las sanciones disciplinarias de la Procuraduría. Concluyó que tampoco es posible establecer un nexo causal entre la imposición de la sanción disciplinaria de 9 de diciembre de 2013 y las reacciones presuntamente amenazantes que dicha sanción pudo haber generado en redes sociales por parte de terceros. Adicionalmente, advirtió que no existen elementos que demuestren que las sanciones impuestas por la Contraloría o la SIC hayan generado una angustia tal que constituya una violación a su derecho a la integridad personal.

IV. Reparaciones

La Corte determinó las siguientes medidas de reparación integral. A. *Satisfacción*: 1) publicar el resumen oficial de la Sentencia una sola vez en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional, y 2) publicar la Sentencia en su integridad en el sitio web oficial de la Procuraduría General de la Nación. B. *Garantías de no repetición*: adecuar su ordenamiento interno de acuerdo a lo señalado en la Sentencia, de forma tal que los funcionarios de elección popular no puedan ser destituidos ni inhabilitados por decisiones de autoridades administrativas. C. *Indemnizaciones Compensatorias*: 1) pagar las sumas monetarias fijadas en la Sentencia por los conceptos relativos al daño inmaterial, y 2) el reintegro de gastos y costas.