

Difundiendo los estándares para la protección de los DDHH de la CIDH
Ficha de Resumen

A. Datos generales

1. Nombre del caso	Gustavo Francisco Petro Urrego, Colombia
2. Parte peticionaria	Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR) Asociación para la Promoción Social Alternativa (MINGA)
3. Número de Informe	Informe No. 130/17
4. Tipo de informe	Informe de Fondo (Caso en la Corte IDH)
5. Fecha	25 de octubre de 2017
6. Decisiones de la CIDH y/o la Corte IDH, relacionadas	Medidas cautelares Informe No. 60/16 (Admisibilidad) Caso Petro Urrego vs. Colombia (Sentencia de 8 de julio de 2020)
7. Artículos analizados	Convención Americana sobre Derechos Humanos Artículos analizados Artículos analizados no declarados violados declarados violados Art. 1, art. 2, art. 8, art. 23, art. 24, art. 25 -

B. Sumilla

El caso trata sobre dos sanciones disciplinarias impuestas por la Procuraduría General de la Nación contra el señor Petro Urrego, mientras era alcalde de Bogotá en Colombia. En ambos procesos, se le sancionó con la inhabilitación del cargo durante determinado tiempo. Ambas decisiones fueron impugnadas, como consecuencia, la primera sanción fue suspendida y la segunda estaba pendiente de resolución a la fecha de publicación de este informe. Por otra parte, el señor Petro alegó que los procesos disciplinarios en su contra fungieron como represalias por su ideología política.

C. Palabras clave

Derechos políticos, Igualdad ante la ley, Protección judicial y garantías judiciales

D. Hechos

Desde 1981, Gustavo Francisco Petro Urrego tuvo participación en la vida política de Colombia. Así, en 2010, fue candidato a la Presidencia de la República y, en 2011, ganó las elecciones para la Alcaldía del Distrito Capital de Bogotá por el Movimiento Progresistas, cargo que debía

ocupar hasta 2015. En 2013, la Procuraduría General de la Nación recibió quejas en contra de la presunta víctima, en su calidad de Alcalde, referidas al sistema de aseo de Bogotá. En virtud de lo anterior y de las competencias otorgadas según la Constitución Política, dicha Procuraduría inició una investigación disciplinaria contra el señor Petro por tres cargos: i) la suscripción de un contrato interadministrativo con una empresa de alcantarillado con mínima experiencia, ii) la expedición del Decreto No. 564 que adoptaba un esquema de prestación del servicio público de aseo en la ciudad contrario al ordenamiento jurídico, y iii) la expedición del Decreto No. 570 que autorizaba el uso de vehículos tipo volquetas que violaban disposiciones normativas sobre protección al medio ambiente.

El señor Petro argumentó que el proceso disciplinario fue una represalia a su ideología política, que tenía por objeto castigar para imponer la voluntad política del superior jerárquico. El 9 de diciembre de 2013, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación declaró probados los tres cargos formulados y determinó como sanción la destitución e inhabilitación general por el término de 15 años, prevista por el Código Disciplinario Único. El señor Petro interpuso un recurso de reposición contra el Procurador General de la Nación y, posteriormente, una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de acto administrativo sancionatorio. La sanción fue finalmente suspendida en última instancia el 17 de marzo de 2015 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por lo que este fue reintegrado a su cargo de Alcalde.

Paralelamente, el 26 de septiembre de 2013, un concejal de Distrito de Bogotá denunció al señor Petro ante el Procurador General de la Nación por considerar que se excedió en sus funciones al emitir el Decreto No. 364, que modificaba normas urbanísticas. En virtud de lo anterior, la Procuraduría General de la Nación inició un proceso disciplinario por supuestas irregularidades por la expedición del referido Decreto. El 27 de junio de 2016, dicha Procuraduría dictó fallo de única instancia en el que decidió sancionar al señor Petro por falta grave a título de dolo, con 12 meses de suspensión e inhabilitación especial. Esta decisión fue impugnada pero a la fecha de emisión del informe de fondo, no había sido resuelta por las autoridades competentes. Por otro lado, el 17 de agosto de 2017, el Congreso de Colombia promulgó la Ley No. 1864 que establece que la persona elegida para un cargo de elección popular estando inhabilitada para desempeñarlo por decisión judicial, disciplinaria o fiscal incurrirá en pena privativa de libertad.

Frente a tales hechos, el CCAJAR y la MINGA, en representación del señor Petro, presentaron una petición ante la CIDH, denunciando que el Estado de Colombia había vulnerado los derechos políticos, y los derechos a la igualdad ante la ley, a las garantías judiciales y la protección judicial, reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH).

E. Análisis jurídico

Derechos políticos (artículo 23 de la CADH)

La CIDH ha señalado que se reconoce y protege la participación política a través del derecho al sufragio activo y al sufragio pasivo, entendido este último como el derecho a postularse para un cargo de elección popular. Este derecho a ser elegido a un cargo de elección popular, así como a completar el respectivo mandato, constituye uno de los atributos esenciales de los derechos políticos, por lo que sus restricciones deben estar encaminadas a proteger bienes jurídicos fundamentales, y deben ser analizadas cuidadosamente bajo un escrutinio riguroso. Una

restricción arbitraria de los derechos políticos no afecta únicamente los derechos políticos de la persona en cuestión, sino que afecta la dimensión colectiva de los mismos y tiene la virtualidad de incidir significativamente en el juego democrático.

Por otro lado, la CIDH y la Corte IDH han estimado que la inhabilitación para ejercer cargos públicos por la vía administrativa y no penal se encuentra prohibida en la CADH. El artículo 23.2 de este tratado prevé una inhabilitación de naturaleza de sanción penal que exige el respeto de ciertas garantías procesales propias de un procedimiento de esta índole. De este modo, la sanción de inhabilitación para ser elegido en un cargo de este tipo no puede ser impuesta sino a través de una condena penal firme y no por la vía administrativa. Si bien la inhabilitación de un funcionario de elección popular que pudo incurrir en infracciones administrativas y no penales tendría como fin legítimo evitar que personas no idóneas ejerzan la función pública, existen medios menos lesivos para tal fin y, en todo caso, le correspondería al electorado determinar su idoneidad.

En el presente caso, el Procurador General de la Nación impuso contra el señor Petro la sanción de inhabilitación general en 2013 y la sanción de inhabilitación especial en 2016, por faltas disciplinarias contempladas en la Constitución Política y el Código Disciplinario Único. La CIDH observó que estas sanciones no fueron impuestas por un tribunal penal mediante condena en firme, sino por una autoridad de naturaleza administrativa que no era adecuada para imponer sanciones severas de esta naturaleza, dado que las faltas disciplinarias no alcanzaron a constituir delito. Adicionalmente, la CIDH consideró preocupante que la Ley No. 1864 estableciera pena de prisión a quienes sean elegidos para un cargo de elección popular, estando inhabilitados por “decisión judicial, disciplinaria o fiscal”, ya que esta norma valida un tipo de inhabilitación prohibida por la CADH. Por ello, la CIDH consideró que el Estado de Colombia había violado los artículos 23.1 y 23.2 de la CADH, en relación con los artículos 1.1 y 2, en perjuicio del señor Petro.

Derechos a las garantías judiciales y protección judicial (artículos 8 y 25 de la CADH)

La CIDH ha reiterado que las garantías establecidas en el artículo 8 de la CADH no se limitan a procesos penales, sino que aplican a procesos de otra naturaleza, como los sancionatorios disciplinarios. En este marco, resultan relevantes el derecho a contar con una autoridad disciplinaria competente, independiente e imparcial, el principio de presunción de inocencia, así como el derecho a recurrir el fallo sancionatorio ante instancia superior y/o judicial, en relación con el derecho a la protección judicial. Respecto al derecho a recurrir, la CIDH recordó que su alcance implica un examen por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía, y debe ser resuelto en un plazo razonable, de forma oportuna y eficaz. Respecto de este último aspecto, la jurisprudencia interamericana ha desarrollado cuatro elementos para determinar la razonabilidad del plazo: i) la complejidad del asunto; ii) la actividad procesal del interesado; iii) la conducta de las autoridades judiciales; y iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

Sobre la imparcialidad de la autoridad disciplinaria, la CIDH ha exigido que esta autoridad se aproxime a los hechos careciendo de manera subjetiva de todo prejuicio y, ofreciendo garantías objetivas que permitan desterrar toda duda de ausencia de imparcialidad. Mientras que la imparcialidad subjetiva —esto es, la convicción personal y conducta de un juez— se presume a menos que exista prueba en contrario; la objetiva se determina si se proporcionaron elementos convincentes que permitan eliminar temores legítimos o fundadas sospechas de parcialidad. Por otra parte, la CIDH ha considerado que si una misma autoridad ejerce funciones de control y sanción, resultaría problemático para la garantía de imparcialidad desde el punto de vista objetivo, ya que implicará que dicha autoridad se forme previamente una idea sobre los hechos.

En el presente caso, la CIDH observó que, en el marco del derecho a recurrir, el señor Petro había interpuesto un recurso de reposición contra de la decisión sancionatoria del Procurador General de la Nación de 2013 y, posteriormente, una demanda de nulidad restablecimiento del derecho de acto administrativo sancionatorio. Sin embargo, el primer recurso fue rechazado por la misma autoridad que impuso la sanción y, por ello, la CIDH concluyó que se violó este derecho. Por su parte, el segundo recurso no fue resuelto después de más de tres años desde su interposición. Respecto a la razonabilidad del plazo, la CIDH determinó que el primer elemento no se superaba por no haberse justificado la demora al no haber mayor complejidad del asunto. El segundo y tercer elemento tampoco se superaron puesto que no se había demostrado que el Estado haya actuado con diligencia, ni que la demora era atribuible al señor Petro. Por último, en cuanto al cuarto elemento, la demora tuvo un impacto en la situación jurídica del señor Petro, ya que la sanción de inhabilitación que le fue impuesta le impidió ejercer su derecho al sufragio pasivo. Por ello, la CIDH concluyó que no hubo razonabilidad en el plazo.

Por otra parte, la CIDH notó que en los dos procesos disciplinarios que impusieron sanciones de inhabilitación al señor Petro, y en uno de ellos su destitución, tanto los pliegos de cargos como la sanción disciplinaria fueron emitidas por el mismo órgano: la Procuraduría General de la Nación. Ello le generó la carga desproporcionada de demostrar, a la misma autoridad que formuló los cargos por considerarlos acreditados, que no incurrió en los mismos. Esto resultó contrario no solo a la garantía de imparcialidad, sino también al principio de presunción de inocencia aplicable a todo proceso sancionatorio. En virtud de ello, la CIDH concluyó que el Estado de Colombia había violado los artículos 8.1, 8.2.h) y 25.1 de la CADH, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Petro.

Igualdad ante la ley y protección judicial (artículos 24 y 25 de la CADH)

La CIDH y la Corte IDH han señalado que el principio de igualdad y no discriminación constituye el eje central y fundamental del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. También han establecido que acarrea obligaciones *erga omnes* de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares. Además, este principio ha ingresado a ser parte del dominio del *jus cogens*. Por otro lado, ambos órganos se han referido a la “desviación de poder” como el mecanismo a través del cual recursos legítimos de administración de justicia son utilizados con finalidades no declaradas y no evidentes a primera vista, que tienen el objeto de establecer una sanción “implícita” con una finalidad distinta de aquellas para las que han sido previstas por la ley, lo cual puede configurar una violación al principio de igualdad en ciertos supuestos de discriminación encubierta. Esta discriminación se ha demostrado invirtiendo las reglas tradicionales de la prueba. Así, se debe: i) depositar la presunción de que la discriminación existió en quien la alega; ii) imponer la carga probatoria en el demandado; y iii) permitir la ampliación de los medios probatorios tales como indicios sobre la alegada discriminación.

Para el presente caso, la CIDH recordó que el señor Petro argumentó en los procesos a nivel interno que las acciones disciplinarias iniciadas en su contra por la Procuraduría tenían una motivación política y discriminatoria, cuyo objetivo era castigarlo por su ideología política, es decir, que los procesos disciplinarios tenían una finalidad encubierta. La CIDH observó que la alegada aplicación selectiva y discriminatoria de la potestad disciplinaria, con base en la afiliación política del señor Petro Urrego, se habría materializado al imponer la sanción disciplinaria del 9 de diciembre de 2013, por lo que la legislación debía permitir presentar prueba sobre este extremo luego de la sanción. Además, la información que permitiría probar dicho alegato se encontraba en poder del Estado. Ciertamente, el señor Petro solicitó, el 31 de

diciembre de 2013, la práctica de pruebas tendientes a demostrar la selectividad y finalidad encubierta de los procesos disciplinarios; no obstante, dichas pruebas fueron rechazadas por extemporaneidad. Por ello, la CIDH concluyó que el Estado de Colombia había violado el artículo 25.1 de la CADH, en relación con los artículos 1.1 y 24 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Petro.

F. Recomendaciones de la CIDH al Estado

- Dejar sin efecto los actos administrativos sancionatorios que impusieron sanciones de inhabilitación al señor Petro, de forma tal que pueda ejercer libremente sus derechos políticos, incluyendo su derecho al sufragio pasivo.
- Reparar integralmente las violaciones de derechos declaradas, incluyendo el aspecto material e inmaterial.
- Adecuar la legislación interna, en particular, las disposiciones de la Constitución Política y del Código Disciplinario Único, que contemplan respectivamente la facultad de destituir e inhabilitar a funcionarios de elección popular por parte de la Procuraduría General de la Nación en el ejercicio de su potestad disciplinaria.
- Adecuar la normativa penal para asegurar que no se incluyan las referencias a la vía disciplinaria o fiscal en los tipos penales relacionados con la elección de personas inhabilitadas. En todo caso, el Estado deberá abstenerse de aplicar el tipo penal previsto en el artículo 5 de la Ley 1834 de 2017, tomando en cuenta las determinaciones sobre la inconveniencia de la destitución disciplinaria o fiscal, sin condena penal firme.
- Adoptar las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias para asegurar la imparcialidad de la autoridad disciplinaria, de forma tal que la autoridad que establece los cargos, no sea la misma llamada a determinar la responsabilidad disciplinaria.
- Adoptar las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias para garantizar la posibilidad efectiva de recurrir fallos disciplinarios ante autoridad distinta de la que determinó la responsabilidad disciplinaria, asegurando que se permita una revisión integral de los fallos sancionatorios.
- Adoptar las medidas necesarias para asegurar que las acciones judiciales de nulidad y restablecimiento del derecho sean resueltas en un plazo razonable, incluyendo aquellas de competencia directa del Consejo de Estado.

G. Análisis de cumplimiento de las recomendaciones

-