

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
CASO PETRO URREGO VS. COLOMBIA
SENTENCIA DE 8 DE JULIO DE 2020
(Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

En el caso *Petro Urrego Vs. Colombia*,

la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana”, “la Corte” o “el Tribunal” o “este Tribunal”), integrada por los siguientes Jueces*:

Elizabeth Odio Benito, Presidenta;
Patricio Pazmiño Freire, Vicepresidente;
Eduardo Vio Grossi, Juez;
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Juez;
Eugenio Raúl Zaffaroni, Juez, y
Ricardo Pérez Manrique, Juez,

presentes además,

Pablo Saavedra Alessandri, Secretario, y
Romina I. Sijniensky, Secretaria Adjunta,

de conformidad con los artículos 62.3 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana” o “la Convención”) y con los artículos 31, 32, 62, 65 y 67 del Reglamento de la Corte (en adelante “el Reglamento”), dicta la presente Sentencia, que se estructura en el siguiente orden:

* El Juez Humberto Antonio Sierra Porto, de nacionalidad colombiana, no participó en la tramitación del presente caso ni en la deliberación y firma de esta Sentencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19.1 y 19.2 del Reglamento de la Corte.

TABLA DE CONTENIDOS

I INTRODUCCIÓN DE LA CAUSA Y OBJETO DE LA CONTROVERSI A	3
II PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE	4
III COMPETENCIA	5
IV EXCEPCIONES PRELIMINARES	5
A. <i>Excepción por falta de agotamiento de los recursos internos</i>	<i>6</i>
A.1. Alegatos del Estado y observaciones de la Comisión y de los representantes	6
A.2. Consideraciones de la Corte	7
B. <i>Excepción por falta de competencia para realizar un control de convencionalidad en abstracto; por falta de fundamento de los alegatos concernientes al derecho a la integridad personal; y por la exposición de hechos que no caracterizan una violación a la Convención Americana</i>	<i>10</i>
B.1. Alegatos del Estado y observaciones de la Comisión y de los representantes	10
B.2. Consideraciones de la Corte	11
V PRUEBA	12
A. <i>Admisibilidad de la prueba documental</i>	<i>12</i>
B. <i>Admisibilidad de la prueba testimonial y pericial</i>	<i>13</i>
VI HECHOS	13
A. <i>Antecedentes</i>	<i>13</i>
A.1. La presunta víctima	13
A.2. La crisis de recolección de basura en la ciudad de Bogotá a finales del año 2012	14
B. <i>Proceso disciplinario ante la Procuraduría General por la modificación del esquema de prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá</i>	<i>17</i>
B.1. Procedimiento	17
B.2. Sanción disciplinaria	18
B.3. Recursos de recusación y reposición	19
B.4. Acciones de tutela, sustitución del señor Petro como Alcalde de Bogotá y adopción de medidas cautelares por parte de la Comisión	19
B.5. Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho	22
C. <i>Proceso disciplinario ante la Procuraduría General por la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial</i>	<i>23</i>
D. <i>Multa de la Superintendencia de Industria y Comercio</i>	<i>24</i>
E. <i>Proceso ante la Contraloría por la modificación de las tarifas del servicio de transporte</i>	<i>26</i>
F. <i>Marco normativo aplicable</i>	<i>28</i>
VII FONDO	29
VII-1 DERECHOS POLÍTICOS Y DERECHOS A LAS GARANTÍAS JUDICIALES Y LA PROTECCIÓN JUDICIAL EN RELACIÓN CON EL DERECHO A LA IGUALDAD ANTE LA LEY Y AL DEBER DE ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO	29
A. <i>Alegatos de la Comisión y de las partes</i>	<i>29</i>
B. <i>Consideraciones de la Corte</i>	<i>32</i>
B.1. Derechos políticos	32
B.1.1. Los alcances de los artículos 23.1 y 23.2 de la Convención Americana	32
B.1.2. Análisis del caso concreto	36
B.1.2.1. La aplicación del principio de complementariedad	37
B.1.2.2. Las facultades la Procuraduría y la Contraloría, y otras disposiciones legales del ordenamiento jurídico colombiano	43
B.2. Derechos a las garantías judiciales y la protección judicial	46
C. <i>Conclusión del capítulo</i>	<i>51</i>
VII-2 DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL	52
A. <i>Alegatos de la Comisión y de las partes</i>	<i>52</i>
B. <i>Consideraciones de la Corte</i>	<i>53</i>
VIII REPARACIONES	55
A. <i>Parte Lesionada</i>	<i>55</i>
B. <i>Medidas de restitución, satisfacción y garantías de no repetición</i>	<i>55</i>
B.1. Medidas de satisfacción	55
B.2. Garantías de no repetición	56
C. <i>Otras medidas solicitadas</i>	<i>57</i>
D. <i>Indemnizaciones compensatorias</i>	<i>58</i>
D.1. Daño material	58
D.2. Daño inmaterial	58
E. <i>Costas y gastos</i>	<i>59</i>
F. <i>Modalidad de cumplimiento de los pagos ordenados</i>	<i>60</i>
IX PUNTOS RESOLUTIVOS	61

I INTRODUCCIÓN DE LA CAUSA Y OBJETO DE LA CONTROVERSIA

1. *El caso sometido a la Corte.* – El 7 de agosto de 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana” o “la Comisión”)¹ sometió a la jurisdicción de la Corte el caso “Gustavo Petro Urrego” contra la República de Colombia (en adelante “el Estado” o “Colombia”). La controversia versa sobre las alegadas violaciones de derechos humanos cometidas en el marco del proceso disciplinario que culminó con la destitución e inhabilitación de Gustavo Francisco Petro Urrego (en adelante también “el señor Petro” o “la presunta víctima”) como Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital. La Comisión consideró que el Estado violó los derechos políticos, así como la garantía de imparcialidad en relación con el principio de presunción de inocencia y el derecho a recurrir el fallo del señor Petro. Asimismo, determinó que se violó la garantía del plazo razonable y la protección judicial, así como el derecho a la igualdad ante la ley debido a que las acciones disciplinarias iniciadas en su contra tenían una motivación discriminatoria.

2. *Trámite ante la Comisión.* – El trámite ante la Comisión fue el siguiente:

a) *Petición.* – El 28 de octubre de 2013, la Comisión recibió la petición inicial, presentada por el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR) y la Asociación para la Promoción Social Alternativa (MINGA) (en adelante “los representantes”).

b) *Informes de Admisibilidad y de Fondo.* – El 6 de diciembre de 2016 y el 25 de octubre de 2017, la Comisión aprobó, respectivamente, el Informe de Admisibilidad No. 60/16 (en adelante “Informe de Admisibilidad”) y el Informe de Fondo No. 130/17 (en adelante “Informe de Fondo”). En el Informe de Fondo llegó a conclusiones² y formuló recomendaciones al Estado.

3. *Notificación al Estado.* – La Comisión notificó al Estado el Informe No. 130/17 mediante una comunicación de 7 de noviembre de 2017, otorgándole un plazo de dos meses para informar sobre el cumplimiento de las recomendaciones.

4. *Informes sobre las recomendaciones de la Comisión.* – El 7 de febrero de 2018, la Comisión concedió al Estado una prórroga de tres meses y, el 7 de mayo de 2019, una segunda prórroga de tres meses. En total, Colombia contó con un plazo de 9 meses para cumplir con las recomendaciones del Informe de Fondo. El Estado aportó información sobre la restitución de los derechos políticos del señor Petro; sin embargo, “no informó concretamente sobre su voluntad y capacidad para cumplir con uno de los aspectos estructurales que identificó la Comisión en su informe y que tiene que ver con la adecuación interna constitucional y legal para eliminar la facultad de destituir e inhabilitar a funcionarios de elección popular en cabeza de la Procuraduría General de la Nación”.

5. *Sometimiento a la Corte.* – El 7 de agosto de 2018, la Comisión sometió el caso a la Corte respecto a los hechos y violaciones de derechos humanos descritos en el Informe de Fondo.

¹ Designó como sus delegados al entonces Comisionado Francisco Eguiguren Praeli y al Secretario Ejecutivo Paulo Abrão, y a Silvia Serrano Guzmán y Christian González Chacón como asesora y asesor legal.

² La Comisión concluyó que Colombia es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales, derechos políticos, igualdad ante la ley y protección judicial establecidos en los artículos 8.1, 8.2, 8.2.h), 23.1, 23.2, y 25.1 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 24, 1.1 y 2 del mismo instrumento.

6. *Solicitudes de la Comisión.* – Con base en lo anterior, la Comisión Interamericana solicitó a este Tribunal que concluyera y declarara la responsabilidad internacional del Estado por las violaciones contenidas en su Informe de Fondo y se ordenara al Estado, como medidas de reparación, aquellas incluidas en dicho Informe. Este Tribunal nota que, entre la presentación de la petición inicial ante la Comisión y el sometimiento del caso ante la Corte, han transcurrido cuatro años y nueve meses.

II PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE

7. *Notificación a los representantes y al Estado.* – El sometimiento del caso fue notificado a los representantes de la presunta víctima y al Estado, por medio de comunicaciones de 4 de septiembre de 2018.

8. *Escrito de solicitudes, argumentos y pruebas.* – El 2 de noviembre de 2018, los representantes presentaron su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas (en adelante “escrito de solicitudes y argumentos”), conforme los artículos 25 y 40 del Reglamento. Coincidieron con los alegatos de la Comisión y, además, solicitaron que la Corte declare responsable al Estado por la violación del derecho a la integridad personal en perjuicio del señor Petro Urrego.

9. *Escrito de excepciones preliminares y contestación.* – El 4 de febrero de 2019, Colombia presentó su escrito de excepciones preliminares, contestación al sometimiento del caso y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos (en adelante “escrito de contestación”), en los términos del artículo 41 del Reglamento del Tribunal³. El Estado interpuso cuatro excepciones preliminares, además negó las violaciones alegadas y la procedencia de las medidas de reparación solicitadas.

10. *Observaciones a las excepciones preliminares.* – El 4 y 6 de mayo de 2019, los representantes y la Comisión Interamericana presentaron, respectivamente, sus observaciones a las excepciones preliminares.

11. *Amici curiae.* – El Tribunal recibió cuatro escritos en calidad de *amicus curiae* presentados por: a) la Contraloría General de la República de Colombia⁴; b) el Semillero de Litigio ante Sistemas Internacionales de Protección de Derechos Humanos (SELDH) de la Universidad de Antioquía⁵; c) la Procuraduría General de la Nación⁶, y d) la Clínica de Interés Público de la Universidad Sergio Arboleda⁷.

³ El Estado designó como Agente para el presente caso al señor Camilo Alberto Gómez Alzate, Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

⁴ El escrito firmado por Carlos Felipe Córdoba Larrarte versa sobre el sistema de control fiscal y la responsabilidad fiscal en Colombia.

⁵ El escrito firmado por Ángela Patricia Benavides Cerón y Alejandro Gómez Restrepo versa sobre los alcances del derecho disciplinario en Colombia.

⁶ El escrito firmado por Iván Darío Gómez Lee versa sobre el régimen sancionatorio disciplinario en Colombia.

⁷ El escrito firmado por Camilo Guzmán Gómez versa sobre la corrupción en Colombia y el régimen jurídico aplicable a la Procuraduría General de la República.

12. *Audiencia Pública.* – El 12 de diciembre de 2019, el entonces Presidente de la Corte dictó una Resolución⁸ en la que convocó a las partes y a la Comisión a una audiencia pública sobre excepciones preliminares y eventuales fondo, reparaciones y costas, y para escuchar los alegatos y observaciones finales orales de las partes y de la Comisión, respectivamente⁹. La audiencia pública fue celebrada el 6 de febrero de 2020, durante el 133º Período Ordinario de Sesiones de la Corte, llevado a cabo en su sede en San José, Costa Rica¹⁰.

13. *Alegatos y observaciones finales escritos.* – El 9 de marzo de 2020 la Comisión presentó sus observaciones finales escritas y el Estado y los representantes remitieron sus respectivos alegatos finales escritos.

14. *Observaciones a los anexos a los alegatos finales.* – El 24 de marzo de 2020 los representantes presentaron sus observaciones a los anexos remitidos junto a los alegatos finales escritos del Estado. El 25 de marzo de 2020 la Comisión solicitó a la Corte valorar la admisibilidad de la prueba aportada por el Estado en sus alegatos finales escritos. El Estado no presentó observaciones respecto de los anexos a los alegatos finales escritos de los representantes.

15. *Deliberación del presente caso.* – La Corte deliberó la presente Sentencia, a través de una sesión virtual, durante los días 6, 7 y 8 de julio de 2020¹¹.

III COMPETENCIA

16. La Corte es competente para conocer el presente caso, en los términos del artículo 62.3 de la Convención, ya que Colombia es Estado Parte de la Convención desde el 31 de julio de 1973 y reconoció la competencia contenciosa de este Tribunal el 21 de junio de 1985.

IV EXCEPCIONES PRELIMINARES

17. El Estado presentó cuatro excepciones preliminares, las cuales serán analizadas en el siguiente orden: a) falta de agotamiento de los recursos internos; y b) falta de competencia para realizar un control de convencionalidad en abstracto sobre normas del ordenamiento jurídico colombiano; falta de fundamento de los alegatos respecto al artículo 5 de la

⁸ Cfr. *Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Convocatoria a audiencia*. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 12 de diciembre de 2019. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/petro_urrego_12_12_19.pdf

⁹ Cfr. *Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Convocatoria a audiencia*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de enero de 2020. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/petro_27_01_20.pdf

¹⁰ A esta audiencia comparecieron: a) por la Comisión Interamericana: Marisol Blanchard, Secretaria Ejecutiva Adjunta, Jorge H. Meza Flores y Christian González, Asesores; b) por los representantes de la presunta víctima: Rafael Barrios Mendivil, Carlos Rodríguez Mejía, María Paula Lemus Parra y María Alejandra Escobar Cortázar, abogados y abogadas, y c) por el Estado: Camilo Gómez Alzate, Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, María del Pilar Gutiérrez Perilla y Nicolás Eduardo Ramos Calderón, Asesora y Asesor de la Dirección de Defensa Jurídica Internacional de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica.

¹¹ Debido a las circunstancias excepcionales ocasionadas por la pandemia COVID-19, esta Sentencia fue deliberada y aprobada durante el 135 Período Ordinario de Sesiones, el cual se llevó a cabo utilizando medios tecnológicos, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la Corte. Ver comunicado de Prensa No. 39/2020, de 25 de mayo de 2020, disponible aquí: http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_39_2020.pdf

Convención Americana, y exposición de hechos que no caracterizan una violación a dicho instrumento.

A. Excepción por falta de agotamiento de los recursos internos

A.1. Alegatos del Estado y observaciones de la Comisión y de los representantes

18. El **Estado** alegó que el señor Petro solo agotó los recursos internos en uno¹² de los cinco¹³ procesos administrativos de los que fue objeto. Respecto de los demás procesos, estaba pendiente ser interpuesto, o agotado, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (en adelante también “medio de control de nulidad”). El Estado afirmó que el medio de control de nulidad constituye un recurso adecuado y efectivo para proteger los derechos alegados como violados. En consecuencia, su falta de agotamiento tornó inadmisibles los alegatos de los representantes. Adicionalmente, el Estado sostuvo que el señor Petro también tuvo a su disposición la acción de tutela, a través de la cual se puede decretar la suspensión provisional de los actos administrativos cuando resulte necesario para prevenir un perjuicio irremediable o cuando las acciones disponibles ante la jurisdicción contencioso administrativa no constituyan un recurso idóneo para obtener un amparo integral de tales derechos. Finalmente, afirmó que la presunta víctima tiene a su disposición el recurso de revocatoria directa, el cual puede ser interpuesto ante autoridades administrativas. El Estado alegó que cada uno de estos recursos constituye un recurso adecuado y efectivo que no fue agotado en el caso, sin que se configure ninguna de las excepciones previstas en el artículo 46.2 de la Convención.

19. La **Comisión** alegó que el argumento del Estado en relación con la acción de tutela y la solicitud de revocatoria directa es genérico y no fue presentado en la etapa de admisibilidad, por lo que resulta extemporáneo. De manera subsidiaria, la Comisión alegó que el requisito del agotamiento de los recursos internos no significa que las víctimas de violaciones a sus derechos humanos estén obligadas a agotar todos los recursos disponibles. Si la presunta víctima planteó la cuestión por alguna de las alternativas adecuadas según el ordenamiento jurídico interno, y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma está cumplida. En ese sentido, la Comisión planteó que la presunta víctima interpuso una serie de recursos, tales como el de reposición, nulidad y restablecimiento del derecho, y tutela, sin que ninguno fuera efectivo para cuestionar las facultades del Procurador para imponer la sanción de inhabilitación y destitución. Asimismo, afirmó que la práctica de los órganos del Sistema Interamericano es exigir el agotamiento de los recursos internos frente a la violación principal, y no de manera separada y autónoma frente a cada uno de los efectos derivados de una violación principal, pues eso no atendería a

¹² El Estado se refirió en este sentido al proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría General de la Nación respecto de actos relacionados con la adopción del esquema público de recolección de basura de la ciudad de Bogotá.

¹³ El Estado hizo referencia a cinco procesos administrativos: a) proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría General de la Nación respecto de actos relacionados con la adopción del esquema público de recolección de basura en la ciudad de Bogotá; b) proceso administrativo adelantado por la Superintendencia de Industria y Comercio por la realización de prácticas comerciales restrictivas de la libre competencia en el mercado de prestación de servicios de aseo en Bogotá; c) proceso de responsabilidad fiscal adelantado por la Contraloría de Bogotá en relación con el detrimento patrimonial causado al Distrito Capital por la adopción del esquema público de recolección de basuras; d) proceso de responsabilidad fiscal adelantado por la Contraloría de Bogotá en relación con el detrimento patrimonial causado al Distrito Capital por la reducción de las tarifas del servicio de transporte público Transmilenio, y e) proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría General de la Nación en relación con la adopción, vía decreto, del Plan de Ordenamiento Territorial.

los parámetros de razonabilidad. En segundo lugar, respecto a la alegada falta de agotamiento del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho respecto de los fallos de responsabilidad fiscal de la Contraloría Distrital de Bogotá, la Comisión consideró que dichos hechos son supervinientes, por lo que no es necesario exigir el agotamiento de los recursos internos, y que en todo caso el Estado debió presentar dicho alegato en la debida oportunidad procesal, situación que no ocurrió en el presente caso.

20. Los **representantes** alegaron que los argumentos del Estado no deben ser tomados en cuenta en virtud del principio de *estoppel*, pues el Estado no estaba facultado para cambiar la posición mantenida en el trámite de la petición relativa a la indicación de los recursos a agotar por parte de la presunta víctima. Señalaron que el Estado no argumentó la existencia e idoneidad de la revocatoria directa durante el trámite ante la Comisión, y lo hizo de manera breve respecto de la acción de tutela. En relación con la solicitud de revocatoria directa, manifestaron que el Estado omitió mencionar que dicho recurso no tiene una naturaleza judicial, y que contra las decisiones de responsabilidad fiscal se presentaron los recursos de reposición y apelación. Estos últimos recursos eran las vías pertinentes para que la decisión fuera revocada. En relación con la acción de tutela, argumentaron la inexistencia de mención concreta sobre la falta de agotamiento de dicho recurso durante el trámite ante la Comisión. Los representantes agregaron que, por la naturaleza del recurso, este no debe ser agotado para asistir ante el Sistema Interamericano. En relación con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, manifestaron que no se trata de un recurso eficaz ni idóneo para dar respuesta a las violaciones en perjuicio del señor Petro, pues no permite cuestionar las potestades sancionatorias de destitución e inhabilitación del Procurador. Asimismo, indicaron que dicho recurso no fue invocado en el momento procesal oportuno en lo que respecta a los fallos fiscales, por lo que resultaría extemporáneo.

A.2. Consideraciones de la Corte

21. El artículo 46.1.a) de la Convención Americana dispone que, para determinar la admisibilidad de una petición o comunicación presentada ante la Comisión Interamericana de conformidad con los artículos 44 o 45 del mismo instrumento, es necesario que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, según los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos¹⁴. La Corte recuerda que la regla del previo agotamiento de los recursos internos está concebida en interés del Estado, pues busca dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos que se le imputen, antes de haber tenido la ocasión de remediarlos con sus propios medios¹⁵. Lo anterior significa que no sólo deben existir formalmente esos recursos, sino que también deben ser adecuados y efectivos, como se desprende de las excepciones contempladas en el artículo 46.2 de la Convención¹⁶.

22. La Corte determinará, en primer lugar, si la excepción preliminar fue planteada por el Estado en el momento procesal oportuno. Al respecto, la Corte recuerda que una objeción al ejercicio de su jurisdicción basada en la supuesta falta de agotamiento de los recursos internos

¹⁴ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 85, y *Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de enero de 2020. Serie C No. 398, párr. 24.

¹⁵ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, supra*, párr. 61, y *Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador, supra*, párr. 25.

¹⁶ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, supra*, párr. 63, y *Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador, supra*, párr. 25.

debe ser presentada en el momento procesal oportuno, esto es durante la admisibilidad del procedimiento ante la Comisión¹⁷. Por tanto, el Estado debe, en primer lugar, precisar claramente ante la Comisión, durante la etapa de admisibilidad del caso, los recursos que, en su criterio, aún no se habrían agotado. Por otra parte, los argumentos que dan contenido a la excepción preliminar interpuesta por el Estado ante la Comisión durante la etapa de admisibilidad deben corresponder con aquellos esgrimidos ante la Corte¹⁸.

23. Al respecto, la Corte nota que los representantes alegaron, en su escrito inicial ante la Comisión Interamericana de 28 de octubre de 2013, con relación al cumplimiento del requisito del agotamiento de los recursos internos, que “la Corte Constitucional colombiana declaró que las normas que facultan al Procurador a sancionar con destitución e inhabilitación para el ejercicio de la función pública eran constitucionales” y así “impide la posibilidad de proteger los derechos vulnerados mediante los recursos internos”¹⁹. Por su parte, el Estado, en su escrito de contestación a dicho escrito de los representantes, señaló que “el peticionario no ha agotado los recursos de la jurisdicción interna respecto a los hechos enmarcados en el trámite del procedimiento contencioso administrativo iniciado por Gustavo F. Petro Urrego contra la decisión de destitución e inhabilitación dictada por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación”. En particular, el Estado sostuvo que “la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es el recurso adecuado y eficaz para controlar la sanción impuesta por la Procuraduría General de la Nación, declarando la nulidad de la misma, si así lo encuentra probado, así como resarciendo los derechos del afectado y que en consecuencia es un recurso que debe ser impetrado y tramitado por el señor Petro Urrego”. En razón de lo anterior, el Estado solicitó a la Comisión que “se declare inadmisibile la presente petición por incumplimiento de los presupuestos exigidos en los artículos 47 a) y 46.1 a) de la Convención Americana [...]”²⁰.

24. El Tribunal constata que, en el procedimiento ante la Comisión, el Estado presentó la excepción preliminar por falta de agotamiento de los recursos internos en el momento procesal oportuno en lo que respecta al medio de control de nulidad, al señalarlo como la acción idónea y eficaz de la cual dispuso el señor Petro para impugnar la sanción de destitución e inhabilitación que le fue impuesta por la Procuraduría General de la Nación (en adelante también, “la Procuraduría” o la “Procuraduría General”) el 9 de diciembre de 2013 por la adopción del esquema público de recolección de basura en la ciudad de Bogotá. Sin embargo, la Corte advierte que el Estado no alegó en su escrito de contestación ante este Tribunal que el señor Petro Urrego no hubiera agotado el medio de control de nulidad y restablecimiento en el momento procesal oportuno respecto de la sanción antes mencionada²¹, sino que lo

¹⁷ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares*, supra, párrs. 84 y 85, y *Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador*, supra, párr. 25.

¹⁸ Cfr. *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párr. 29, y *Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395, párr. 15.

¹⁹ Petición de “Denuncia contra el Estado colombiano por hechos de persecución y violación de derechos políticos de Gustavo Francisco Petra Urrego, Alcalde Mayor de Bogotá” presentada ante la CIDH el 28 de octubre de 2013 (expediente de prueba, folio 3206-3207).

²⁰ Cfr. Escrito del Estado respecto a aspectos de admisibilidad y competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 18 de julio de 2014 (expediente de prueba, folio 1113).

²¹ En su escrito de contestación, el Estado alegó lo siguiente: “[s]egún se explicó anteriormente, el senador Petro fue objeto de fallos condenatorios en los primeros cuatro procesos anteriormente mencionados. Sin embargo, solo en relación con el primero de estos fallos se han agotado los recursos internos. Respecto de los demás, está pendiente de ser interpuesta o agotada, según el caso, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como se explicará a continuación. Esta acción, tal como lo demostró la sentencia expedida por el Consejo de Estado en

alegó en sus alegatos finales escritos. En tal sentido, los alegatos finales escritos no son el momento procesal oportuno para afirmar ante este Tribunal que no se habrían agotado los recursos internos respecto del referido proceso disciplinario. En razón de lo anterior, la Corte no se pronunciará sobre dicho alegato.

25. De esta forma, el alegato planteado por el Estado en el escrito de contestación que presentó ante este Tribunal, en cuanto a la falta de agotamiento de los recursos internos, subsiste respecto de los siguientes procesos²²: a) proceso administrativo adelantado por la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante también “la SIC”) por la realización de prácticas comerciales restrictivas de la libre competencia en el mercado de prestación de servicios de aseo en Bogotá; b) proceso de responsabilidad fiscal adelantado por la Contraloría de Bogotá (en adelante también “la Contraloría”) en relación con el detrimento patrimonial causado al Distrito Capital por la adopción del esquema público de recolección de basuras; c) proceso de responsabilidad fiscal adelantado por la Contraloría en relación con el detrimento patrimonial causado al Distrito Capital por la reducción de las tarifas del servicio de transporte público Transmilenio, y d) proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría General en relación con la modificación, vía decreto, del Plan de Ordenamiento Territorial²³.

26. En relación con dichos procesos, la Comisión alegó que el Estado no presentó la excepción preliminar por falta de agotamiento de los recursos internos en el momento procesal oportuno con relación al fallo de responsabilidad fiscal de la Contraloría y, por lo tanto, esta debe ser desechada²⁴. Al respecto, el Tribunal nota que los hechos vinculados con el proceso ante la SIC, el proceso ante la Contraloría por la reducción de tarifas del servicio Transmilenio, así como aquellos relacionados con el proceso ante la Procuraduría por la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, fueron puestos en conocimiento de la Comisión por parte de los representantes mediante los escritos de 9 y 13 de marzo de 2017 y trasladados al Estado el 15 de marzo de 2017²⁵. El Estado se pronunció respecto de dichos procesos mediante su escrito de 27 de octubre de 2017, donde manifestó que “[e]l presente caso ha mutado desde el momento en que fue presentada la petición, el 28 de octubre de 2013, hasta la actualidad”, y procedió a describir algunos hechos relacionados con los procesos que fueron puestos en su conocimiento²⁶. Asimismo, manifestó que “en la actualidad la única decisión que está limitando la posibilidad de que la presunta víctima pueda postularse y ejercer cargos públicos, es la proferida por la Contraloría Distrital”²⁷.

favor del senador Petro, constituye un recurso judicial adecuado y efectivo para proteger los derechos que éste considera que le han sido violados. En consecuencia, su falta de agotamiento torna inadmisibles los alegatos de los representantes”. Escrito de contestación del Estado de 4 de febrero de 2019, (expediente de fondo, folio 431).

²² Escrito de contestación del Estado de 4 de febrero de 2019 (expediente de fondo, folio 430).

²³ El Tribunal advierte que los hechos relacionados con el proceso de responsabilidad fiscal adelantado por la Contraloría de Bogotá en relación con el detrimento patrimonial causado al Distrito Capital, por la adopción del esquema público de recolección de basuras, no fue incluido por la Comisión Interamericana en su Informe de Fondo. En ese sentido, dado que los hechos relacionados con dicho proceso no forman parte del marco fáctico del litigio ante la Corte, tampoco resulta pronunciarse sobre el cumplimiento del requisito del agotamiento de los recursos internos.

²⁴ Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a las excepciones preliminares interpuestas por el Estado (expediente de fondo, folio 666).

²⁵ Comunicaciones de la Comisión Interamericana de 15 de marzo de 2017 (expediente de prueba, folios 2756 y 2758).

²⁶ Observaciones del Estado de 27 de octubre de 2017 (expediente fondo, folios 1620-1632).

²⁷ Observaciones del Estado de 27 de octubre de 2017 (expediente de fondo, folio 1632).

27. De lo anterior se desprende que los hechos relacionados con el proceso ante la SIC, el proceso ante la Contraloría por la modificación de las tarifas del servicio Transmilenio, y el proceso ante la Procuraduría por los cambios al Plan de Ordenamiento Territorial, fueron puestos en conocimiento del Estado con posterioridad a la adopción del Informe de Admisibilidad de 6 de diciembre de 2016, pero antes de la adopción del Informe de Fondo de 25 de octubre de 2017. En ese sentido, la Corte advierte que la excepción preliminar planteada por el Estado ante la Comisión el 28 de octubre de 2013, que se refería al primer proceso ante la Procuraduría (*supra* párr. 23), no fue presentada respecto a los demás procesos bajo análisis. Por otro lado, la Corte advierte que el Estado tuvo la oportunidad de expresar sus objeciones a la admisibilidad de los procesos antes mencionados durante el trámite ante la Comisión y antes de la emisión del Informe de Fondo, pero se limitó a realizar apreciaciones fácticas sobre los mismos y a realizar alegaciones sobre el fondo, sin invocar aspectos de admisibilidad por falta de agotamiento de los recursos internos.

28. En razón de ello, este Tribunal estima que, si el Estado consideraba que dichos procesos no eran admisibles pues no se habían agotado los recursos internos disponibles en el ordenamiento jurídico colombiano, debió señalar dicha objeción en sus observaciones de 27 de octubre de 2017, o en cualquier otro momento antes de la emisión del Informe de Fondo. Al no hacerlo, el Tribunal concluye que operó el principio de preclusión procesal. En consecuencia, el Tribunal desestima la excepción preliminar por falta de agotamiento de los recursos internos presentada por el Estado.

B. Excepciones por falta de competencia para realizar un control de convencionalidad en abstracto; por falta de fundamento de los alegatos concernientes al derecho a la integridad personal; y por la exposición de hechos que no caracterizan una violación a la Convención Americana

B.1. Alegatos del Estado y observaciones de la Comisión y de los representantes

29. El **Estado** alegó que los representantes pretenden que la Corte se pronuncie sobre la convencionalidad de una serie de normas en abstracto, para lo cual carece de competencia en el marco de su función contenciosa. En relación con el artículo 5 de la Ley 1864, sostuvo que no ha existido ninguna investigación por el delito de elección ilícita, por lo que no ha sido aplicado al caso. En relación con los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución Política, los artículos 44 y 45, 66 y 38 de la Ley 734 de 2002, y el artículo 60 de la ley 610 de 2000, afirmó que, si bien estas normas fueron aplicadas en el proceso seguido contra el señor Petro, realizar un control de convencionalidad sería abstracto porque dichos actos administrativos no llegaron a afectar en la práctica los derechos políticos del señor Petro, y además fueron anulados en su totalidad por el Consejo de Estado. Adicionalmente, el Estado alegó que la supuesta violación al artículo 5 de la Convención en perjuicio del señor Petro es manifiestamente infundada porque no existe evidencia alguna de que hubiera sido víctima de hostigamientos y amenazas, ni mucho menos sobre cómo dichos hostigamientos serían atribuibles al Estado. Por otro lado, el Estado sostuvo que no existen hechos que puedan ser caracterizados como una violación a los derechos políticos previstos en la Convención, puesto que no existió un daño en perjuicio del señor Petro. Al respecto, añadió que en este caso los medios judiciales fueron adecuados y efectivos ya que permitieron al señor Petro ejercer su cargo como alcalde, que se presentara como candidato presidencial, y que se posesionara posteriormente como senador de la República.

30. La **Comisión** alegó que el argumento del Estado, según el cual la Corte no tiene competencia para realizar un control de convencionalidad en abstracto sobre la Ley 1864, no tiene el carácter de excepción preliminar porque no se relaciona con una cuestión de admisibilidad del caso, sino que atañe al fondo de la litis. Respecto al alegato del Estado sobre la falta de competencia de la Corte para pronunciarse sobre las normas constitucionales y respecto al Código Disciplinario, la Comisión sostuvo que, al tratarse de un argumento de complementariedad, es necesario que el Estado haya aceptado su responsabilidad internacional, cesado el hecho ilícito y reparado a la víctima. Esta situación no ha ocurrido en el caso, y además la evaluación de dicha cuestión tendría que ser analizada en el fondo del asunto. Adicionalmente, la Comisión afirmó que el Estado no ha hecho cesar la violación, pues persiste un marco normativo inconvencional que permite que se impongan sanciones de inhabilitación y destitución de funcionarios de elección popular mediante actos administrativos que no constituyen una condena penal firme como lo indica la Convención. La Comisión recordó que inadmitió el artículo 5 de la Convención en su Informe de Admisibilidad al considerar que “el peticionario no ofrece alegatos o sustento para su presunta violación”. No obstante, consideró que los hechos que sustentaban la violación de este artículo convencional se referían al impacto de los procedimientos disciplinarios en la presunta víctima, y en tanto que forman parte del marco fáctico del Informe de Fondo, podrían ser invocados por los representantes.

31. Los **representantes** alegaron que el debate sobre la afectación al marco normativo es una controversia propia del fondo del asunto, por lo que no es admisible como excepción preliminar. Asimismo, afirmaron que no han solicitado la realización de un control de convencionalidad en abstracto, sino que a la luz del artículo 2 de la Convención el Estado reforme un régimen legal contrario a la Convención Americana, frente al cual no existe un recurso judicial en el ordenamiento interno, máxime cuando esta normativa fue aplicada en el caso concreto. Los representantes alegaron que la afectación de los derechos políticos del señor Petro continúa ante el incumplimiento del artículo 2 de la Convención. Asimismo, manifestaron que han presentado información actualizada e íntimamente relacionada con la petición inicial respecto a la situación de riesgo y seguridad del señor Petro, así como sobre las implicaciones morales y patrimoniales de la persecución política de la que ha sido víctima. En consecuencia, solicitaron a la Corte que desestime la excepción preliminar relacionada con el artículo 5 de la Convención.

B.2. Consideraciones de la Corte

32. El Tribunal recuerda que, conforme a su jurisprudencia, únicamente considerará como excepciones preliminares aquellos argumentos que tienen o podrían tener exclusivamente tal naturaleza atendiendo a su contenido y finalidad, es decir, que de resolverse favorablemente impedirían la continuación del procedimiento o el pronunciamiento sobre el fondo²⁸. Ha sido criterio reiterado de la Corte que, por medio de una excepción preliminar, se presentan objeciones relacionadas con la admisibilidad de un caso o la competencia de la Corte para conocer de un determinado caso o de alguno de sus aspectos, ya sea en razón de la persona, materia, tiempo o lugar²⁹. Por ello, independientemente de que el Estado defina un planteamiento como “excepción preliminar”, si al analizar tales planteamientos fuere necesario

²⁸ Cfr. *Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 35, y *Caso Gorioitía Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de septiembre de 2019. Serie C No. 382, párr. 19.

²⁹ Cfr. *Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 4 de febrero de 2000. Serie C No. 67, párr. 32, y *Caso Gorioitía Vs. Argentina, supra*, párr. 19.

entrar a considerar previamente el fondo de un caso, los mismos perderían su carácter preliminar y no podrían ser analizados como tales³⁰.

33. La Corte advierte que los alegatos del Estado no constituyen excepciones preliminares, pues son precisamente dichas cuestiones las que se debatirán en el fondo del asunto. Al valorar los méritos del caso, la Corte decidirá si las sanciones de destitución e inhabilitación que le fueron impuestas al señor Petro por la Procuraduría General de la Nación constituyeron una violación a sus derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento. Determinar la vigencia y alcance de dichas sanciones, y la convencionalidad de las normas que facultaron su imposición, cuestiones controvertidas por las partes, así como el riesgo que el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017 representaría para el goce de los derechos políticos de la presunta víctima, es un análisis que corresponde al fondo de la controversia. Asimismo, es una cuestión de fondo determinar si los hechos alegados por los representantes como constitutivos de una afectación moral, y como fuente de angustia y temor que habría experimentado el señor Petro como resultado de las sanciones que le fueron aplicadas, constituyeron violaciones a su derecho a la integridad personal. En consecuencia, la Corte desestima las excepciones preliminares presentadas por el Estado en virtud de que no se refieren a cuestiones de admisibilidad del caso, sino a cuestiones que atañen al fondo de la controversia.

V PRUEBA

A. Admisibilidad de la prueba documental

34. El Tribunal recibió diversos documentos presentados como prueba por la Comisión, los representantes y el Estado (*supra* párrs. 1, 5 y 6), los cuales, como en otros casos, admite en el entendido que fueron presentados en la debida oportunidad procesal (artículo 57 del Reglamento)³¹ y su admisibilidad no fue controvertida ni objetada.

35. Los **representantes** señalaron que el anexo 2, aportado por el Estado junto con sus alegatos finales escritos, contiene “doce archivos en total, seis de los cuales no fueron anunciados en el escrito estatal”, por lo que solicitaron su exclusión. Por su parte, la **Comisión** solicitó a la Corte “valorar [su] admisibilidad y pertinencia tomando en cuenta su [R]eglamento y jurisprudencia”. El **Estado** no se refirió a dichas objeciones.

36. La Corte recuerda que, en lo que se refiere a la oportunidad procesal para la presentación de prueba documental, de conformidad con el artículo 57.1 del Reglamento, esta debe ser presentada, en general, junto con los escritos de sometimiento del caso, de solicitudes y argumentos o de contestación, según corresponda. En tal sentido, el Tribunal reitera que no es admisible la prueba remitida fuera de las debidas oportunidades procesales, salvo en caso de las excepciones establecidas en el referido artículo 57.2 del Reglamento, a saber: fuerza mayor, impedimento grave o si se tratare de un hecho ocurrido con posterioridad

³⁰ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 39, y *Caso Gorioitía Vs. Argentina, supra*, párr. 19.

³¹ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, supra*, párr. 140, y *Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 3 de junio de 2020. Serie C No. 403, párr. 12.

a los citados momentos procesales³². Con relación a los documentos presentados por el Estado con sus alegatos finales escritos, cuya admisibilidad fue objetada por los representantes, la Corte nota que su presentación extemporánea no fue justificada en alguna de las causales excepcionales previstas en el Reglamento, ni fueron expresamente solicitados por la Corte como prueba para mejor resolver, de modo tal que no serán tomados en cuenta.

B. Admisibilidad de la prueba testimonial y pericial

37. Este Tribunal estima pertinente admitir las declaraciones rendidas ante fedatario público³³ y en audiencia pública³⁴ en la medida en que se ajusten al objeto que fue definido por la Presidencia en la Resolución mediante la cual se ordenó recibirlos y al objeto del presente caso³⁵.

VI HECHOS

38. En atención a los alegatos presentados por las partes y la Comisión, y a lo resuelto en el capítulo de excepciones preliminares, a continuación se expondrán los hechos relevantes del caso en el siguiente orden: a) antecedentes, donde la Corte se referirá al perfil de la presunta víctima y a la información concerniente a la denominada “crisis de la recolección de basura” ocurrida en la ciudad de Bogotá, Distrito Capital, a finales del año 2012; b) proceso disciplinario por la modificación del esquema de prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá; c) proceso disciplinario por la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá; d) multa de la SIC por prácticas anticompetitivas en la prestación del servicio público de aseo; e) proceso ante la Contraloría por la modificación de las tarifas del servicio público de transporte, y f) marco normativo aplicable respecto a las facultades del Procurador General de la Nación y otras leyes de interés para el presente caso.

A. Antecedentes

A.1. La presunta víctima

39. El señor Gustavo Francisco Petro Urrego nació el 19 de abril de 1960. Es un político y economista que se identifica como “líder de izquierda y oposición”³⁶. Primero se vinculó como

³² Cfr. *Caso Familia Barrios Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2011. Serie C No. 237, párr. 17, y *Caso Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 12 de marzo de 2020. Serie C No. 402, párr. 34.

³³ Declaraciones rendidas por Gustavo Francisco Petro Urrego y Edgardo José Maya Villazón en audiencia pública celebrada el 6 de febrero de 2020, y dictámenes periciales rendidos por Roberto Gargarella y Matthias Herdegen en la misma audiencia.

³⁴ Declaración rendida por Iván Cepeda Castro el 23 de enero de 2020 (expediente de fondo, folios 1115 a 1133); declaración rendida por Olga Lucía Durán Giraldo el 27 de enero de 2020 (expediente de fondo, folios 1271 a 1283) declaración a título informativo rendida por Jaime Bernal Cuellar el 20 de enero de 2020 (expediente de fondo, folios 1139 a 1197); dictamen pericial rendido por Alfredo Beltrán Sierra el 27 de enero de 2020 (expediente de fondo, folios 1277 a 1283), y dictamen pericial rendido por Carlos Enrique Arévalo Narváez el 27 de enero de 2020 (expediente de fondo, folios 1199 a 1265).

³⁵ Los objetos de las declaraciones se encuentran establecidos en la Resolución del Presidente de la Corte de 12 de diciembre de 2019.

³⁶ El señor Petro expresó lo siguiente: “[...] Yo soy un dirigente político de izquierda; siempre he estado en la oposición”. Cfr. Declaración rendida por Gustavo Francisco Petro Urrego ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la audiencia pública celebrada el 6 de febrero de 2020.

miembro del Movimiento Guerrillero 19 de abril (en adelante también "M-19")³⁷, grupo en el que llegó a ser miembro de la Dirección de la Región Central³⁸. Fungió como personero³⁹ de Zipaquirá en 1981 y concejal entre 1984 y 1986. Después de la suscripción del Acuerdo de Paz entre el Estado y el M-19 en 1990, y la subsecuente incorporación de los integrantes de dicho grupo a la política a través del partido Alianza Democrática M-19, el señor Petro fue elegido –entre otros– a los siguientes cargos públicos: miembro de la Cámara de Representantes en 1991, 1998 y 2002, y del Senado en 2006 y 2018⁴⁰.

40. En el 2010, el señor Petro se presentó como candidato a la Presidencia de la República de Colombia. El 30 de octubre de 2011, fue elegido Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. (en adelante también "Alcalde de Bogotá"), cargo que ocupó entre el 1 de enero de 2012 y el 1 de enero de 2016. Dicho cargo fue ejercido de manera ininterrumpida salvo por el período comprendido entre el 20 de marzo de 2014 y el 23 de abril de 2014, en virtud de la sanción de destitución e inhabilidad dispuesta por la Procuraduría General el 9 de diciembre de 2013. El 27 de mayo de 2018, el señor Petro fue candidato a la Presidencia de la República de Colombia, obteniendo la segunda votación más alta en dicha elección⁴¹. Actualmente, es Senador de la República⁴².

A.2. La crisis de recolección de basura en la ciudad de Bogotá a finales del año 2012

41. Previo a la toma de posesión del señor Petro como Alcalde de Bogotá, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (en adelante también "UAESP") ordenó, mediante Resolución 364 de 25 de mayo de 2011, la apertura de la licitación pública No. 001 a fin de concesionar el servicio público de aseo en la ciudad. Dicha licitación tuvo por objeto concesionar bajo "la figura de áreas de servicio exclusivo" la prestación del "servicio público domiciliario de aseo en la ciudad de Bogotá, en sus componentes de recolección, barrido, limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición final y todas las actividades de orden financiero, comercial, técnico, operativo, educativo y administrativo que ello conlleva"⁴³. La Asociación de Recicladores de Bogotá presentó una acción de tutela contra dicha licitación, por lo que el 18 de agosto de 2011 la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional de

³⁷ Cfr. *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287, párr. 89.

³⁸ Cfr. *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287, párr. 89.

³⁹ De conformidad con el texto original del Decreto 1333 de 1986, "[e]n cada municipio habrá un funcionario que tendrá el carácter de defensor del pueblo o veedor ciudadano y agente del Ministerio Público, llamado Personero Municipal, que tendrá un suplente nombrado por el mismo que elija el principal. El suplente reemplazará al principal en todo caso de falta absoluta o temporal, mientras se provee lo conveniente por quien corresponda". Decreto 1333 de 25 de abril de 1986, por el cual "se expide el Código de Régimen Municipal". Diario Oficial No. 37.466 de 14 de mayo de 1986, Artículo 135.

⁴⁰ Cfr. Escrito de solicitudes, argumentos y pruebas de 2 de noviembre de 2018 (expediente de fondo, folios 160 y 161).

⁴¹ El señor Petro expresó lo siguiente: "[...] en el 2018 volví a hacer candidato presidencial y saqué 8 millones de votos en la segunda votación del país [...]". Cfr. Declaración rendida por Gustavo Francisco Petro Urrego ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la audiencia pública celebrada el 6 de febrero de 2020.

⁴² El señor Petro expresó lo siguiente: "[...] en este momento soy Senador de la República de Colombia". Cfr. Declaración rendida por Gustavo Francisco Petro Urrego ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la audiencia pública celebrada el 6 de febrero de 2020.

⁴³ Resolución de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 9 de diciembre de 2013 (expediente de prueba, folios del 3 al 486).

Colombia (en adelante también “Corte Constitucional”) emitió el Auto 183, mediante el cual ordenó a la UAESP la suspensión de la licitación, con fundamento en el incumplimiento de lo ordenado por la Sentencia T-724/03⁴⁴.

42. El 8 de septiembre de 2011, a través de la Resolución 552, la UAESP declaró la “urgencia manifiesta” de dar continuidad a la prestación del servicio público de aseo, por lo que el 12 de septiembre de 2011 celebró los contratos Nos. 157E, 158E, 159E y 160E con las empresas Ciudad Limpia, Aseo Capital, LIME y ATESA, todas operadoras privadas, para la prestación del servicio público de aseo en Bogotá por un término de seis meses⁴⁵. Con ocasión de una solicitud de cumplimiento de la Sentencia T-724/03 y el Auto 268/10⁴⁶, presentada por la Asociación Cooperativa de Recicladores de Bogotá, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional expidió el Auto 275/11 de 19 de diciembre de 2011, mediante el cual dejó sin efecto la licitación pública No. 001 de 2011 y todos los actos administrativos subsecuentes, ordenando a la UAESP que definiera un “esquema de metas” a corto plazo para “la formalización y regularización de la población de recicladores, que contenga acciones concretas, cualificadas, medibles y verificables”, a ser entregado a la referida Corte y a la Procuraduría General a más tardar el 31 de marzo de 2012⁴⁷.

43. El 8 de febrero de 2012, con posterioridad a la toma de posesión del señor Petro como Alcalde de Bogotá, a través de la Resolución 065, la UAESP declaró la “urgencia manifiesta” de continuar la prestación del servicio público de aseo. El 7 de marzo de 2012, la UAESP contrató dicho servicio con las empresas LIME, Aseo Capital, Ciudad Limpia y ATESA por un término de seis meses. El 19 de abril de 2012, mediante Auto 084, la Corte Constitucional reconoció que la UAESP había cumplido con el plazo para la entrega del “esquema de metas” solicitado en el Auto 275/11, e “instó a la entidad a continuar el proceso”. El 16 de agosto de 2012, la UAESP prorrogó por tres meses los contratos con las operadoras privadas, los cuales se computarían a partir del 18 de septiembre de 2012. El 11 de octubre de 2012, la UAESP suscribió el contrato interadministrativo 017 con la Empresa Acueducto y Alcantarillado de

⁴⁴ En el año 2003, la Asociación de Recicladores de Bogotá presentó una acción de tutela contra el Distrito Capital de Bogotá y la UAESP por la licitación pública No. 001 de 2002. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia expidió la Sentencia No. T-724 de 20 de agosto de 2003, en la que constató que la UAESP no incluyó medida efectiva alguna encaminada al mantenimiento y fortalecimiento de la actividad que la Asociación de Recicladores había realizado como grupo marginado de la sociedad. En consecuencia, en la parte resolutive de la sentencia, la Corte Constitucional ordenó que en futuras ocasiones la UAESP debía incluir acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá “cuando se trate de la contratación de servicios públicos de aseo, debido a que la actividad que [los recicladores] desarrollan está ligada con dicho servicio, a fin de lograr condiciones reales de igualdad y de dar cumplimiento a los deberes sociales del Estado, y que por ningún motivo vuelva a reincidir en las omisiones en que incurrió en la Licitación No. 1 de 2002, respecto de los recicladores de Bogotá”. Cfr. Sentencia No. T-724/03 de la Corte Constitucional de Colombia de 20 de agosto de 2003; Auto No. 183/11 de la Corte Constitucional de Colombia de 18 de agosto de 2011, y Resolución de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 9 de diciembre de 2013 (expediente de prueba, folios del 3 al 486).

⁴⁵ Cfr. Resolución de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 9 de diciembre de 2013 (expediente de prueba, folios del 3 al 486).

⁴⁶ El 30 de julio de 2010, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional declaró, mediante Auto No. 268/10, que la UAESP había incumplido con las disposiciones de la Sentencia T-724/03; le otorgó un plazo de tres días para que presentara una adenda “donde se modifiquen las condiciones de la Licitación 01 de 2010, en el sentido de incluir como requisito habilitante que los proponentes se presenten conformados con una organización de segundo nivel de recicladores de Bogotá”, y ordenó a la Procuraduría General el seguimiento de lo resuelto. Cfr. Auto No. 268/10 de la Corte Constitucional de Colombia de 30 de julio de 2010 (expediente de prueba, folios del 3681 al 3737).

⁴⁷ Cfr. Auto No. 275/11 de la Corte Constitucional de Colombia de 19 de diciembre de 2011 (expediente de prueba, folios del 3491 al 3680), y Resolución de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 9 de diciembre de 2013 (expediente de prueba, folios del 3 al 486).

Bogotá (en adelante "EAAB"), cuyo objeto consistía en la "gestión y operación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá D.C."⁴⁸.

44. Con motivo del referido contrato, en el 2012 se suscribieron los contratos Nos. 1-06-263000848 y 1-06-263000851, cuyo objeto fue "la adquisición de maquinaria y equipos para la prestación del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá por parte de la [EAAB]", para lo cual se adelantó "la invitación pública 804 con un presupuesto de \$80.888.107.999". El 4 de diciembre de 2012, la EAAB suscribió con la empresa Aguas de Bogotá, S.A.E.S.P. (en adelante "Aguas de Bogotá") el contrato No. 1-07-10200-0809-2012 (en adelante "contrato 809") para la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá, con un valor de \$116.000.000.000 por un término de cuatro meses y 14 días a partir del 18 de diciembre de 2012⁴⁹.

45. El 10 de diciembre de 2012, el señor Petro expidió el Decreto 564, mediante el cual "se adopta[ro]n disposiciones para asegurar la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital en acatamiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-724/03 y en los autos números 268 de 2010, 275 de 2011 y 084 de 2012" y, de tal manera, "atender la obligación de ejecutar a cabalidad el plan de inclusión de la población recicladora, así como garantizar la prestación del servicio en condiciones de calidad y sin discriminación para la totalidad de los habitantes de la ciudad y asegurar el debido cumplimiento de las obligaciones de prestación, coordinación, supervisión y control del servicio atribuida por la Constitución Política y la ley al Distrito Capital"⁵⁰.

46. El 14 de diciembre de 2012, días antes del vencimiento de los contratos entre la UAESP y las operadoras privadas, el señor Petro expidió el Decreto 570 en el marco de la "transición en el modelo de prestación del servicio público de aseo"⁵¹, mediante el cual se decretó un estado de prevención o alerta amarilla "con el objeto de prevenir y precaver cualquier situación que llegare a amenazar la calidad ambiental o la salud de los habitantes del Distrito Capital por las actividades derivadas de la Gestión Integral de Residuos Sólidos mediante la implementación de las medidas de prevención y control". En virtud de lo anterior, se ordenaron -entre otras- las siguientes medidas: a) autorizar "el uso de vehículos automotores tipo volquetas, con el fin de garantizar la continuidad de la prestación del servicio público de aseo y como medida de precaución para minimizar eventuales impactos ambientales y sanitarios", y b) implementar un "Plan Operativo de Emergencia para el esquema transitorio adoptado por

⁴⁸ En el contrato, se especificó lo siguiente: "[...] El servicio de recolección, barrido y limpieza de vías en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición final en el Distrito Capital de Bogotá, tendrá una cobertura del ciento por ciento (100%), y se prestará a todos los usuarios y elementos del mobiliario urbano de las localidades que hacen parte de las mismas. En el desarrollo del contrato, el CONTRATISTA apoyará a la UAESP además para dar cumplimiento a las órdenes de la H. Corte Constitucional impartidas en el Auto 275 de 2011 y al Plan de Metas presentado por la UAESP y avalado en el Auto 084 de 2012 de la misma Corte, en el sentido de garantizar la inclusión de la población recicladora de oficio en el servicio de aseo- componente de aprovechamiento, según los contratos o convenios que celebre la UAESP para el efecto, y remunerando vía tarifa el trabajo que esta población realiza en los componentes de recolección y transporte de residuos sólidos, y del componente de aprovechamiento como costo evitado de disposición final, con base en los modelos tarifarios vigentes [...]". Resolución de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 9 de diciembre de 2013 (expediente de prueba, folios del 3 al 486).

⁴⁹ Cfr. Resolución de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 9 de diciembre de 2013 (expediente de prueba, folios del 3 al 486).

⁵⁰ Resolución de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 9 de diciembre de 2013 (expediente de prueba, folios del 3 al 486).

⁵¹ Resolución de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 9 de diciembre de 2013 (expediente de prueba, folios del 3 al 486).

el Decreto Distrital 564", por parte de las empresas de servicios públicos pertenecientes al Distrito Capital⁵².

47. El 17 de diciembre de 2012, la UAESP y la EAAB suscribieron una adenda al contrato interadministrativo 017⁵³. El mismo día, la UAESP declaró una "urgencia manifiesta", en virtud de lo cual suscribió a finales de 2012 contratos con operadoras privadas para lograr la prestación del servicio público de aseo en la ciudad⁵⁴. A pesar de la suscripción de estos contratos, el 18, 19 y 20 de diciembre de 2012, la ciudad de Bogotá "enfrentó una crisis y emergencia en la prestación del servicio público de aseo". Durante tales días, aproximadamente 5,841 toneladas de basura no fueron recogidas⁵⁵. Luego de la crisis, los operadores privados continuaron prestando el servicio público de aseo en alrededor del 48% de la ciudad⁵⁶.

B. Proceso disciplinario ante la Procuraduría General por la modificación del esquema de prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá

B.1. Procedimiento

48. En enero de 2013, el Secretario General de la Federación Regional de Trabajadores, un Concejal del Distrito de Bogotá, el Personero del Distrito de Bogotá y el Defensor del Pueblo presentaron una queja contra el Alcalde de Bogotá ante el Procurador General. El 13 de enero del mismo año, dicha autoridad emitió un auto mediante el cual delegó en la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General (en adelante también "Sala Disciplinaria") la competencia para adelantar una investigación disciplinaria contra el señor Petro, en su calidad de Alcalde de Bogotá, "por presuntas irregularidades relacionadas a la prestación del servicio público de

⁵² Cfr. Decreto Distrital No. 570 de 14 de diciembre de 2012 (expediente de prueba, folios del 4414 al 4419).

⁵³ En la adenda, se agregaron –entre otras– las cláusulas siguientes: "[...] PARÁGRAFO: En el evento en que la UAESP decida contratar con personas diferentes de la EAAB, actividades relacionadas con el servicio público de aseo y sus actividades complementarias en la ciudad de Bogotá, se entenderá para todos los efectos legales y contractuales, que tales actividades se sustraen del objeto del presente contrato, reduciendo así de manera proporcional el 100% de la cobertura asignada al contratista, sin que para ello se requiera mayor formalidad que una comunicación de la UAESP, mediante la cual informe a la EAAB sobre el contrato celebrado, su alcance y la fecha a partir de la cual se dará inicio al mismo. (...) CLÁUSULA 35. PERÍODO DE TRANSICIÓN Y AJUSTE. Durante los cuatro (4) primeros meses a partir de la expedición del Decreto Distrital No. 570 del 14 de diciembre de 2012, el CONTRATISTA realizará sus obligaciones contractuales, en aplicación de dicho acto administrativo, término durante el cual deberá ajustar sus labores operativas para la prestación eficiente del servicio, en los términos del reglamento técnico y operativo que hace parte integral del contrato. En todo caso las frecuencias mínimas durante el Reglamento Técnico y Operativo [...]". Resolución de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 9 de diciembre de 2013 (expediente de prueba, folios del 3 al 486).

⁵⁴ En particular, se suscribieron los siguientes contratos: a) contrato No. 257 de 18 de diciembre, celebrado con Ciudad Limpia respecto a la zona 6 de la ciudad; b) contrato No. 260 de 19 de diciembre, celebrado con Aseo Capital respecto a la zona 4 de la ciudad; c) contrato No. 261 de 19 de diciembre, celebrado con LIME respecto a la zona 1 de la ciudad; d) contrato No. 268 de 21 de diciembre, celebrado con ATESA respecto a la zona 2 de la ciudad; e) adenda de 22 de diciembre al contrato No. 260 con Aseo Capital para incluir nuevas localidades, y f) adenda de 22 de diciembre al contrato No. 261 con LIME para que diera "apoyo" en otras localidades. Cfr. Resolución de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 9 de diciembre de 2013 (expediente de prueba, folios del 3 al 486).

⁵⁵ Cfr. Resolución de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 9 de diciembre de 2013 (expediente de prueba, folio del 3 al 486).

⁵⁶ Cfr. Fallo No. 02 de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Distrital de Bogotá de 20 de octubre de 2017 (expediente de prueba, folios del 4907 al 4954).

aseo”⁵⁷. El 20 de junio de 2013, la Sala Disciplinaria formuló cargos contra el señor Petro, con fundamento en “tres hechos puntuales”⁵⁸: a) la suscripción de los contratos 017 de 11 de octubre de 2011 y 809 de 4 de diciembre de 2012; b) la expedición del Decreto 564 de 10 de diciembre de 2012, y c) la emisión del Decreto 570 de 14 de diciembre de 2012. En relación con tales hechos, la Sala Disciplinaria formuló los siguientes cargos contra el señor Petro:

Primer cargo: Falta disciplinaria gravísima contenida en el numeral 31 del artículo 48 del Código Disciplinario Único, a título de dolo y bajo la modalidad de determinador, por “[h]aber tomado la decisión, para el segundo semestre de 2012, y en su condición de alcalde mayor de Bogotá y jefe de la administración distrital, de que las empresas del Distrito de Bogotá asumieran la prestación del servicio público de aseo, decisión que conllevó a que el director de la [UAESP] y el gerente de la [EAAB] suscribieran el contrato interadministrativo 017 del 11 de octubre de 2012, sin que esta empresa contara con las más mínima experiencia y capacidad requerida. [Asimismo], la decisión del señor alcalde mayor de Bogotá conllevó a que el gerente de la [EAAB] y el gerente de [Aguas de Bogotá] suscribieran el contrato interadministrativo 809 del 4 de diciembre de 2012, sin que esta empresa contara con la más mínima experiencia y capacidad requerida”.

Segundo cargo: Falta disciplinaria gravísima contenida en el numeral 60 del artículo 48 del Código Disciplinario único, a título de dolo, por “[h]aber expedido el Decreto 564 del 10 de diciembre de 2012, mediante el cual se adoptó un esquema de prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá totalmente contrario al ordenamiento jurídico [...]”.

Tercer cargo: Falta disciplinaria gravísima contenida en el numeral 37 del artículo 48 del Código Disciplinario único, a título de culpa gravísima, por “[h]aber expedido el Decreto 570 del 14 de diciembre de 2012, mediante el cual autorizó el uso de vehículos tipo volquetas, «con el fin de garantizar la continuidad del servicio público de aseo y como medida de precaución para minimizar eventuales impactos ambientales y sanitarios», pues con dicha autorización se violaron disposiciones constitucionales y legales referentes a la protección del medio ambiente, con lo cual se originó un riesgo grave para la salud humana de los habitantes de la ciudad de Bogotá y para el medio ambiente”⁵⁹.

B.2. Sanción disciplinaria

49. El 9 de diciembre de 2013, luego de haber adelantado un procedimiento disciplinario, la Sala Disciplinaria declaró probados los tres cargos formulados contra el señor Petro y lo juzgó “responsable disciplinariamente” por la comisión de las siguientes faltas disciplinarias: 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

⁵⁷ Resolución de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 9 de diciembre de 2013 (expediente de prueba, folios del 3 al 486).

⁵⁸ Auto de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 20 de junio de 2013 (expediente de prueba, folios del 3231 al 3489).

⁵⁹ Auto de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 20 de junio de 2013 (expediente de prueba, folios del 3231 al 3489).

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”⁶⁰.

50. En consecuencia, el señor Petro fue sancionado con la pena de destitución como Alcalde de Bogotá e inhabilidad general para ocupar cualquier cargo público por el término de 15 años⁶¹.

B.3. Recursos de recusación y reposición

51. El señor Petro presentó escritos de recusación contra el Procurador General, la Viceprocuradora General, los integrantes de la Sala Disciplinaria y “cualquier otro funcionario de la Procuraduría que pudiera conocer la actuación”⁶². El 2 de enero de 2014, la Viceprocuradora General rechazó la recusación y lo mismo hicieron los miembros de la Sala Disciplinaria mediante auto de la misma fecha. Cinco días después, el Procurador General también rechazó la recusación, ordenando a la Sala Disciplinaria continuar “el respectivo trámite del proceso disciplinario”. Concomitantemente a las solicitudes de recusación, el señor Petro interpuso un recurso de reposición contra la decisión de 9 de diciembre de 2013. En el marco de este recurso, el señor Petro solicitó, mediante escrito de 31 de diciembre de 2013, la práctica de una serie de pruebas sobre sanciones similares impuestas por la Procuraduría General, así como peritajes sobre los posibles riesgos a la salud humana que pudieron haberse producido por exposición a la basura.

52. Mediante resolución de 13 de enero de 2014, la Sala Disciplinaria denegó la práctica de las pruebas solicitadas, confirmando la resolución de 9 de diciembre de 2013. En las motivaciones sobre las diligencias probatorias, la Sala Disciplinaria argumentó que estas “debieron ser solicitadas en el momento procesal oportuno y no después de haberse proferido el fallo de única instancia” y señaló, además, que “no advierte la necesidad de que se practiquen de oficio las pruebas pedidas [...], en la medida en que ellas están relacionadas con situaciones y hechos que han sido ampliamente analizados [...], sobre los cuales existen sobrados elementos de juicio y suficiente ilustración”⁶³. Como consecuencia de lo anterior, la sanción de destitución e inhabilidad quedó en firme.

B.4. Acciones de tutela, sustitución del señor Petro como Alcalde de Bogotá y adopción de medidas cautelares por parte de la Comisión

53. Contra la sanción de la Sala Disciplinaria, tanto el señor Petro como otras personas interpusieron simultáneamente múltiples acciones de tutela ante distintas autoridades jurisdiccionales. Algunos de estos recursos fueron admitidos y otros rechazados.

B.4.1. Acciones ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y destitución del señor Petro mediante decreto presidencial

⁶⁰ Auto de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 20 de junio de 2013 (expediente de prueba, folios del 3231 al 3489).

⁶¹ Cfr. Resolución de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 9 de diciembre de 2013 (expediente de prueba, folios del 484 al 486).

⁶² Resolución de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 13 de enero 2014 (expediente de prueba, folios del 488 al 835).

⁶³ Resolución de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 13 de enero 2014 (expediente de prueba, folios del 488 al 835).

54. El 13 de enero de 2014, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda -Subsección A acogió la acción de tutela interpuesta por el ciudadano JGP, actuando a título personal y como agente oficioso del señor Petro, y ordenó la suspensión provisional de las resoluciones de la Sala Disciplinaria de 9 de diciembre de 2013 y 13 de enero de 2014⁶⁴. A su vez, el 17 de enero del mismo año, la Subsección C de la Sección Segunda del referido tribunal rechazó por “improcedente” otra acción de tutela interpuesta por el señor Petro contra las decisiones de la Sala Disciplinaria. El 5 de marzo de 2014, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó la sentencia expedida el 17 de enero de 2014 por la Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, “en razón de que el afectado dispone de otro medio de defensa judicial”⁶⁵.

55. El 18 de marzo de 2014, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado revocó la sentencia emitida el 13 de enero de 2014 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, consecuentemente rechazando la acción de tutela y levantando la suspensión provisional de los fallos de la Sala Disciplinaria⁶⁶. De esta forma, el 20 de marzo de 2014, mediante el Decreto 570, el Presidente de la República dispuso la destitución del señor Petro⁶⁷. El 11 de junio de 2015, la Corte Constitucional confirmó la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado de 5 de marzo de 2014⁶⁸.

B.4.2. Acciones ante el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá

56. El 23 de enero de 2014, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá decidió las acciones intentadas por 368 personas y concedió “el amparo del derecho a elegir y participar en el control político” a 173 de los demandantes y rechazó la tutela de derechos respecto de los 195 restantes. Esta decisión también ordenó la suspensión transitoria de los efectos del fallo proferido por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General. La sentencia fue impugnada y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, mediante sentencia de 6 de marzo de 2014, revocó la decisión anterior y en su lugar denegó la protección solicitada por los accionantes⁶⁹. El 30 de abril de 2014, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá rechazó otra acción de tutela contra el fallo disciplinario de la por falta de legitimación activa. Esta decisión

⁶⁴ Cfr. Resolución de Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda -Subsección A de 13 de enero de 2014 (expediente de prueba, folios del 3738 al 3758).

⁶⁵ Resolución de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 5 de marzo de 2014 (expediente de prueba, folios del 3759 al 3814).

⁶⁶ Cfr. Decreto Presidencial No. 570 de 20 de marzo de 2014, “por el cual se da cumplimiento a una decisión de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación que ordenó destituir al Alcalde Mayor de Bogotá D.C. y se hace un encargo”. Diario Oficial No. 49.098 de 20 de marzo de 2014.

⁶⁷ El Decreto 570 de 2014 señalaba lo siguiente: “Artículo 1°. *Destitución.* Destitúyase en el ejercicio del cargo de Alcalde Mayor de Bogotá D.C. al señor Gustavo Francisco Petro Urrego, identificado con la cédula de ciudadanía número 208079, con el fin de dar cumplimiento al fallo de única instancia del 9 de diciembre de 2013, con número de radicación IUS 2012447489, IUC D 2013-661-576188, confirmado mediante fallo del 13 de enero de 2014, de conformidad con lo señalado en la parte motiva del presente decreto”. Decreto Presidencial No. 570 de 20 de marzo de 2014, “por el cual se da cumplimiento a una decisión de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación que ordenó destituir al Alcalde Mayor de Bogotá D.C. y se hace un encargo”. Diario Oficial No. 49.098 de 20 de marzo de 2014.

⁶⁸ Cfr. Sentencia No. SU355-15 de la Corte Constitucional de Colombia de 11 de junio de 2015.

⁶⁹ Cfr. Decreto Presidencial No. 570 de 20 de marzo de 2014, “por el cual se da cumplimiento a una decisión de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación que ordenó destituir al Alcalde Mayor de Bogotá D.C. y se hace un encargo”. Diario Oficial No. 49.098 de 20 de marzo de 2014.

fue confirmada por la Corte Constitucional, mediante sentencia T-976/14 de 18 de diciembre de 2014⁷⁰.

B.4.3. Medidas cautelares de la Comisión y sustitución del señor Petro mediante decreto presidencial

57. De manera paralela a lo antes señalado, el 18 de marzo de 2014, la Comisión Interamericana emitió una resolución de medidas cautelares, mediante la cual solicitó al Estado la suspensión provisional de las decisiones de la Sala Disciplinaria de 9 de diciembre de 2013 y 13 de enero de 2014⁷¹. En razón de ello, entre el 21 y el 30 de marzo de 2014, un grupo de electores del señor Petro presentó varias tutelas con el fin de dar cumplimiento a la medida cautelar.

58. El 20 de marzo de 2014, mediante el Decreto 570, el Presidente de la República, además de disponer la destitución del señor Petro, encargó al señor RPR como Alcalde de Bogotá "mientras se conformaba una terna para proceder a realizar la designación en los términos de la Ley 1475 de 2011"⁷². El 21 de abril de 2014, el Presidente decretó encargar las funciones del empleo de Alcalde Mayor de Bogotá a la señora MMMC, mediante el Decreto 761⁷³.

B.4.4. Acción ante la Sala Civil-Restitución de Tierras y reincorporación del señor Petro mediante decreto presidencial

59. El 21 de abril de 2014, la Sala Civil-Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá acogió la acción de tutela incoada por el ciudadano OAV y ordenó al Presidente de la República que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, dejara "sin efectos el Decreto 570 del 20 de marzo de 2014, y en consecuencia, tome las decisiones a que haya lugar para el acatamiento de la medida cautelar [...] proferida por la [Comisión] en la Resolución 05 del 18 de marzo de 2014"⁷⁴. El 23 de abril de 2014, el Presidente de la República emitió el Decreto 797 que dejó sin efectos los decretos 570 y 761, en "cumplimiento de la Sentencia de 21 de abril de 2014"⁷⁵. En virtud de ello, el señor Petro fue restituido al cargo de Alcalde de Bogotá.

60. Con ocasión de la impugnación presentada por parte del Presidente de la República y la Procuraduría General, el 6 de junio de 2014, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema

⁷⁰ Cfr. Sentencia No. T-976/14 de la Corte Constitucional de Colombia de 18 de diciembre de 2014.

⁷¹ Cfr. Resolución de medidas cautelares No. 5/2014 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 18 de marzo de 2014 (expediente de prueba, folios del 3180 al 3190).

⁷² Decreto Presidencial 761 de 21 de abril de 2014, por "el cual se encarga Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.". Diario Oficial No. 49.129 de 21 de abril de 2014 (expediente de prueba, folios 3226 y 3227), y Decreto Presidencial No. 570 de 20 de marzo de 2014, "por el cual se da cumplimiento a una decisión de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación que ordenó destituir al Alcalde Mayor de Bogotá D.C. y se hace un encargo". Diario Oficial No. 49.098 de 20 de marzo de 2014.

⁷³ Cfr. Decreto Presidencial 761 de 21 de abril de 2014, por "el cual se encarga Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.". Diario Oficial No. 49.129 de 21 de abril de 2014 (expediente de prueba, folios 3226 y 3227).

⁷⁴ Resolución de la Sala Civil-Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. de 21 de abril de 2014 (expediente de prueba, folios del 6864 al 6891).

⁷⁵ Decreto Presidencial 797 de 23 de abril de 2014, por "el cual cesan los efectos de unos decretos en cumplimiento de una sentencia" (expediente de prueba, folios del 3228 al 3230).

de Justicia revocó la sentencia de 21 de abril de 2014 por falta de legitimación activa⁷⁶. El 18 de diciembre de 2014, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional confirmó la sentencia de 6 de junio de 2014 y otras decisiones⁷⁷ que habían declarado improcedentes distintas acciones de tutela por parte de ciudadanos para el cumplimiento de las medidas cautelares, al considerar que “no existe una legitimación en la causa activa, en la medida en que el objeto y sujeto de protección de la resolución de medidas cautelares adoptada por la [Comisión] el pasado 18 de marzo de 2014, es específicamente el ejercicio de los derechos políticos del Alcalde Mayor de Bogotá, el señor Gustavo Francisco Petro Urrego, y en ese orden, los ciudadanos que actúan como actores [...] no están legitimados para hacerlo”⁷⁸.

B.5. Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

61. El 31 de marzo de 2014, el señor Petro interpuso ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra las resoluciones emitidas el 9 diciembre de 2013 y 13 de enero de 2014 por la Sala Disciplinaria, y solicitó medidas cautelares de urgencia con el objeto de ser reincorporado a su cargo y de que fueran reestablecidos sus derechos políticos. Ese mismo día, dicho tribunal remitió la demanda a la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado por razones de competencia. El 10 de abril de 2014, la referida Sala admitió la demanda y, el 13 de mayo de 2014, emitió una resolución en la que decretó la suspensión provisional “de los efectos jurídicos” de las decisiones de 9 de diciembre 2013 y 13 de enero de 2014, y ofició a la División de Registro y Control de la Procuraduría General para que tomara “nota de la suspensión de la sanción de inhabilidad que recae sobre el señor [Petro]”⁷⁹. La Procuraduría General interpuso recurso de súplica contra la referida resolución, el cual fue rechazado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (en adelante también “el Consejo de Estado”) mediante auto de 17 de marzo de 2015, que confirmó la decisión de 13 de mayo de 2014⁸⁰.

62. El 15 de noviembre de 2017, el Consejo de Estado acogió la demanda y declaró la nulidad de las decisiones de la Sala Disciplinaria de 9 de diciembre de 2013 y 13 de enero de 2014, subsecuentemente ordenando a la Procuraduría General el pago al señor Petro de “los salarios y prestaciones dejados de percibir por el accionante durante el tiempo que estuvo efectivamente separado del servicio”. El Consejo de Estado sostuvo que las resoluciones impugnadas estaban viciadas de nulidad debido a la “(i) falta de competencia del ente que impuso la sanción, garantía mínima del derecho al debido proceso del señor [Petro] y (ii) violación al principio de tipicidad de la falta disciplinaria que guarda relación estricta con el

⁷⁶ Cfr. Sentencia No. T-976/14 de la Corte Constitucional de Colombia de 18 de diciembre de 2014.

⁷⁷ Dentro de las decisiones confirmadas, se encuentran la sentencia de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá de 30 de abril de 2014, y tres decisiones emitidas por la Subsección A de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 9 y 11 de abril de 2014, respectivamente, que también habían rechazado acciones de tutela.

⁷⁸ Cfr. Sentencia No. T-976/14 de la Corte Constitucional de Colombia de 18 de diciembre de 2014.

⁷⁹ Resolución de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 13 de mayo de 2014 (expediente de prueba, folios del 4959 al 4988).

⁸⁰ Cfr. Resolución de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017 (expediente de prueba, folios del 4990 al 5085).

principio de legalidad de la sanción”⁸¹. En cuanto a la solicitud de reintegro en el cargo de Alcalde de Bogotá, el Consejo de Estado adujo que esta “carece de objeto” porque el señor Petro ya había sido reincorporado como consecuencia de la resolución de 13 de mayo de 2014. Asimismo, en la parte dispositiva de su sentencia, el Consejo de Estado dispuso lo siguiente:

[...] EXHORTAR al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación para que en un plazo, no superior a dos (2) años, contando a partir de la notificación de esta providencia, implemente las reformas a que haya lugar, dirigidas a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el orden interno, con fundamento en las consideraciones emitidas y la *ratio decidendi* de esta sentencia”⁸².

C. Proceso disciplinario ante la Procuraduría General por la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial

63. El 26 de agosto de 2013, el señor Petro expidió el Decreto 364 en su condición de Alcalde de Bogotá. Mediante este Decreto, se modificaron “excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C.”, debido a “[c]ambios en las proyecciones y composición de la población de Bogotá” y a la “[n]ecesidad de ejecutar proyectos de impacto en la movilidad de la ciudad”, con el objeto de “[i]ntegrar la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático al ordenamiento territorial” y “[a]rmonizar el ordenamiento del suelo rural con las normas nacionales”⁸³.

64. Con ocasión de una acción de nulidad interpuesta por el ciudadano JJM, el 27 de marzo de 2014, el Consejo de Estado decretó “la suspensión provisional del Decreto Distrital 364 de 26 de agosto de 2013”⁸⁴. Con base en una denuncia presentada el 26 de septiembre de 2013, el Procurador General dispuso “la apertura de una investigación disciplinaria” contra el señor Petro, mediante auto de 16 de mayo de 2014⁸⁵. El 19 de agosto de 2014, “se dispuso el cierre de la investigación disciplinaria, advirtiéndose que se otorgaba el recurso de reposición”. El 21 de agosto de 2014, se notificó dicha decisión. El 2 de septiembre de 2014, “el auto de cierre fue objeto de impugnación por el apoderado del disciplinado”, recurso que fue resuelto por auto de 26 del indicado mes y año.

65. El 10 de agosto de 2015, la Procuraduría General formuló pliego de cargos contra el señor Petro por haber incumplido “las normas constitucionales, legales y reglamentarias que le imponían el deber de acatar la decisión del Concejo Distrital en lo que se refiere a la aprobación de los proyectos de acuerdo puestos a consideración del cuerpo colegiado”, como consecuencia de la adopción “de manera excepcional” del Decreto 364 de 26 de agosto de 2013. En función de lo anterior, se acusó al señor Petro de haber violado el numeral 1 del

⁸¹ Resolución de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017 (expediente de prueba, folios del 4990 al 5085).

⁸² Resolución de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017 (expediente de prueba, folios del 4990 al 5085).

⁸³ Decreto Distrital No. 364 de 26 de agosto de 2013, por “el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004”.

⁸⁴ Resolución de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 27 de marzo de 2014 (expediente de prueba, folios del 6893 al 6933).

⁸⁵ Cfr. Resolución del Procurador General de la Nación de 27 de junio de 2016 (expediente de prueba, folios del 837 al 921).

artículo 34 del Código Disciplinario Único. El 27 de junio de 2016, el Procurador General sancionó al señor Petro “en su condición de Alcalde Mayor de Bogotá, por la falta grave a título de dolo, con DOCE MESES DE SUSPENSIÓN E INHABILIDAD ESPECIAL por el mismo término”⁸⁶.

66. Esta decisión fue impugnada por la defensa del señor Petro. En virtud de dicha impugnación, la Procuraduría General declaró la nulidad de lo actuado a partir del pliego de cargos, con lo cual el fallo disciplinario quedó sin efectos. El plazo para reevaluar los cargos prescribió, por lo que, mediante auto de 16 de septiembre de 2019, la Procuraduría General dispuso el archivo del proceso⁸⁷.

D. Multa de la Superintendencia de Industria y Comercio

67. El 4 de abril de 2013, mediante Resolución No. 14902, la Delegatura para la Protección de la Competencia de la SIC (en adelante también “Delegatura de la SIC”) abrió una investigación y formuló pliego de cargos con base en las denuncias por parte de operadoras privadas del sector de aseo sobre la presunta comisión de prácticas restrictivas de la libre competencia, a fin de determinar si la UAESP, la EAAB y Aguas de Bogotá “actuaron en contravención a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y el numeral 10 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992”⁸⁸. Además de dichas entidades, la investigación involucró al señor Petro y a varios funcionarios de la UAESP, a título personal.

68. A través de la Resolución No. 43307 de 26 de julio de 2013, la Delegatura de la SIC incorporó al proceso a la empresa LIME como tercera interesada. El 27 de diciembre de 2013, mediante Resolución No. 6083, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo aceptó “el impedimento” manifestado por el Superintendente de Industria y Comercio para conocer de todos los asuntos vinculados a la investigación. El 16 de enero de 2014, mediante el Decreto 056, se designó al Superintendente de Sociedades, el señor LVC, como Superintendente de Industria y Comercio *Ad-hoc* “para conocer y decidir cualquier asunto relacionado con la investigación”⁸⁹. El 7 de febrero de 2014, el señor Petro presentó una solicitud de nulidad, que amplió mediante comunicación del día 14 del mismo mes y año.

69. En su informe de investigación, la Delegatura de la SIC recomendó “sancionar a la UAESP, la [EAAB] y Aguas de Bogotá, por considerar que sus conductas constituyeron una violación del artículo 1 de la Ley 155 de 1959”, así como que fuera archivado el caso en lo concerniente al cargo por la violación del artículo 47, numeral 10, del Decreto 2153 de 1992. Asimismo, en el informe la Delegatura de la SIC alegó que los investigados “diseñaron e implementaron un esquema de prestación del servicio de aseo en Bogotá, en virtud del cual una empresa distrital [...] asumiría el 100% de la prestación del servicio de aseo en la ciudad [...], impidiendo que cualquier otro prestador del servicio ingresara o se mantuviera en el mercado sin la autorización de la UAESP”. La Delegatura de la SIC argumentó que se impusieron “condiciones injustificadas” para que los operadores privados que antes habían

⁸⁶ Resolución del Procurador General de la Nación de 27 de junio de 2016 (expediente de prueba, folios del 837 al 921).

⁸⁷ Gráficas sobre los procesos fiscales y disciplinarios adelantados contra el señor Petro (expediente de prueba, folios del 7807 al 7812).

⁸⁸ Resolución No. 53788 de la Superintendencia de Industria y Comercio de 3 de septiembre de 2014 (expediente de prueba, folios del 974 al 1078).

⁸⁹ Resolución No. 53788 de la Superintendencia de Industria y Comercio de 3 de septiembre de 2014 (expediente de prueba, folios del 974 al 1078).

prestado el servicio accedieran al mismo, como la necesidad de suscribir un contrato con la UAESP.

70. El 7 de abril de 2014, se escuchó al Consejo Asesor de Competencia del Superintendente de Industria y Comercio, quien recomendó sancionar a los investigados por la violación de la Ley 155 de 1959. El 21 de abril de 2014, el Superintendente de Industria y Comercio *ad-hoc* emitió la Resolución No. 25036 en la que estableció la responsabilidad tanto de la UAESP, la EAAB y Aguas de Bogotá por la transgresión del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 como de las personas naturales involucradas por la violación del artículo 4, numeral 16, del Decreto 2153 de 1992, imponiendo las siguientes multas: a) UAESP (\$17.864.000.000); b) EAAB (\$61.600.000.000); c) Aguas de Bogotá (\$2.217.500.000); d) señor Petro (\$410.256.000), y e) resto de investigados (multas desde \$40.040.000 a \$410.256.000). De igual modo, en la referida resolución se ordenó a la UAESP, la EAAB y Aguas de Bogotá “adecuar el esquema de recolección de basuras vigente” en un plazo de seis meses, y “abstenerse de realizar [...] cualquier conducta encaminada a bloquear o limitar la permanencia de competidores en el mercado de prestación del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá”⁹⁰.

71. El 9 de mayo de 2014, el señor Petro interpuso recurso de reposición contra la Resolución 25036. El 16 de junio de 2014, el señor Petro presentó una solicitud de recusación respecto al Superintendente de Industria y Comercio *ad-hoc*, la cual fue rechazada mediante resoluciones Nos. 32186 y 32896. El señor Petro solicitó la nulidad de dichas resoluciones y presentó además un recurso de revocatoria directa, solicitudes que fueron negadas por el Superintendente de Industria y Comercio *ad-hoc*. El 3 de septiembre de 2014, la SIC emitió la Resolución No. 53788, mediante la cual resolvió el recurso de reposición, confirmando “en todas sus partes la Resolución No. 25036 de 2014”, con la excepción de que bajó los montos de la multa impuesta a dos de las personas investigadas. En su decisión, la SIC ponderó lo siguiente:

“[...] [L]a conducta desplegada por los investigados de no respetar el principio de libre concurrencia al mercado de prestación del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá, llevó a que varias empresas perdieran la calidad de prestadores, y pasaran a ser operadores, como única alternativa para no verse excluidas totalmente del mismo (por lo menos mientras la UAESP quiera mantenerles el contrato, según su libre albedrío)”.

“[...] [N]o son de recibo para esta Superintendencia los argumentos expuestos por los recurrentes respecto a la ineficiencia de implementar un esquema de libre competencia [...] como causal para exonerar de toda responsabilidad a los Investigados [...]. Nótese que fueron el constituyente y el legislador quienes escogieron los modelos para prestar los servicios públicos en Colombia, sin que sea viable que un ciudadano o una empresa (pública o privada) los desconozca bajo el argumento de que no los consideran eficientes. Si los investigados consideran inadecuado o insuficiente el modelo escogido por el constituyente y el legislador, lo que deben hacer no es incumplirlo o desplegar mecanismos de “autotutela” para apartarse de él, sino promover un debate legislativo que lleve al cambio de modelo escogido por la Constitución y la ley, conforme a las vías democráticas previstas en el régimen legal colombiano”.

⁹⁰ Resolución No. 53788 de la Superintendencia de Industria y Comercio de 3 de septiembre de 2014 (expediente de prueba, folios del 974 al 1078).

1. El 3 de mayo de 2019, el señor Petro interpuso ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la multa impuesta por la SIC, cuyo fondo se encuentra pendiente de ser resuelto⁹¹

E. Proceso ante la Contraloría por la modificación de las tarifas del servicio de transporte

72. El 23 de julio de 2012, el señor Petro expidió el Decreto 356 en su condición de Alcalde de Bogotá. Mediante este decreto, se fijó en \$1.700,00 pesos colombianos “la tarifa máxima del servicio de transporte masivo urbano de pasajeros del componente troncal” del Sistema Integrado de Transporte Público y en \$1.400,00 pesos colombianos la tarifa correspondiente al “componente zonal”; adicionalmente, se establecieron descuentos, *inter alia*, para las personas mayores con una edad superior a los 62 años⁹².

73. El 27 de agosto de 2012, el Contralor de Bogotá, D.C. (en adelante “el Contralor”) ordenó abrir una indagación preliminar contra el señor Petro debido a “la reducción de tarifas de transporte público en el Sistema Transmilenio, dispuesta a través del Decreto 356”⁹³, ascendente a \$64.063.000.000.00 pesos colombianos. El 26 de diciembre de 2012, se expidió auto de apertura al proceso de responsabilidad fiscal. El 22 de julio de 2013, se agregó al proceso “la reducción de los ingresos en el Sistema Integrado de Transporte Público” desde el 1 de diciembre de 2012 hasta el 28 de abril de 2013, ascendente a \$46.743.160.150.00 pesos colombianos. El 25 de febrero de 2014, se agregó la reducción por el mismo concepto, pero respecto al período del 29 de abril al 30 de octubre de 2013, estimada en \$76.732.822.520.00 pesos colombianos.

74. El 27 de junio de 2016, la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría (en adelante también “Dirección de Responsabilidad Fiscal”) emitió el Fallo No. 1, en el que “resolvió fallar con responsabilidad fiscal”⁹⁴ contra el señor Petro, otras personas y algunas compañías aseguradoras, en calidad de garantes solidarios de la suma de \$217.204.847.989 pesos colombianos⁹⁵, con base en el “detrimento patrimonial” causado por la “rebaja generalizada de tarifas del servicio de transporte urbano masivo de pasajeros del Sistema Transmilenio y del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público”⁹⁶.

75. El 15 y 18 de julio de 2016, el señor Petro y otros investigados solicitaron la nulidad del referido fallo, la cual fue rechazada por la Dirección de Responsabilidad Fiscal el 25 de julio

⁹¹ Gráficas sobre los procesos fiscales y disciplinarios adelantados contra el señor Petro (expediente de prueba, folios del 7807 al 7812).

⁹² Cfr. Decreto No. 356 de 23 de julio de 2012, “por el cual se establece la tarifa del servicio de transporte urbano masivo de pasajeros del Sistema TransMilenio y del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público “SITP” en el Distrito Capital”.

⁹³ Fallo No. 1 de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá D.C. de 27 de junio de 2016 (expediente de prueba, folios del 5601 al 5956).

⁹⁴ Resolución No. 4501 de la Contraloría de Bogotá D.C. de 29 de noviembre de 2016 (expediente de prueba, folios del 923 al 972).

⁹⁵ Cfr. Fallo No. 1 de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá D.C. de 27 de junio de 2016 (expediente de prueba, folios del 5601 al 5956).

⁹⁶ Resolución No. 4501 de la Contraloría de Bogotá D.C. de 29 de noviembre de 2016 (expediente de prueba, folios del 923 al 972).

de 2016⁹⁷. Transcurridos dos días, el 27 de julio, el señor Petro presentó otra solicitud de nulidad que también fue rechazada, mediante auto de 3 de agosto de 2016. Con motivo de unos recursos de reposición, el 27 de octubre de 2016, la Dirección de Responsabilidad Fiscal confirmó el Fallo No. 1⁹⁸. El 31 de octubre de 2016, se dio traslado al Contralor de varios recursos de apelación. El 29 de noviembre de 2016, el Contralor expidió la Resolución No. 4501 mediante la cual rechazó los recursos de apelación y confirmó el Auto No. 1⁹⁹. En la Resolución No. 4501, el Contralor señaló lo siguiente:

"[...] El proceso de responsabilidad fiscal que se adelanta en contra del doctor Petro Urrego y otros, no se llevó a cabo por el simple hecho de expedir un decreto, (....) sino por las consecuencias que conllevó la realización del conjunto de actividades económicas y jurídicas, entre otras, que causaron un detrimento durante su gestión.

En efecto [...] la decisión tomada a través del Decreto 356 del 23 de julio de 2012, suscrita por Gustavo Petro Urrego, en calidad de Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. [...] sí implicó un detrimento patrimonial al Distrito Capital, por la rebaja generalizada de tarifas del servicio de transporte urbano masivo de pasajeros del Sistema Transmilenio y del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público [...], sin ajustarse al marco de sostenibilidad financiera del sistema [...].

(...)[E]stá plenamente demostrado que justamente la disminución generalizada de tarifas produjo un detrimento patrimonial en cuantía de \$217.204.847.989 por la transferencia de recursos del Distrito Capital [...] para cubrir el diferencial tarifario ocasionado con la rebaja general de las referidas tarifas"¹⁰⁰.

76. El 31 de marzo de 2017, el señor Petro interpuso un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Contraloría¹⁰¹. En el marco de este recurso, el señor Petro solicitó la suspensión provisional de las decisiones de la Dirección de Responsabilidad Fiscal de 27 de junio y 27 de octubre de 2016 y de la resolución del Contralor de 29 de noviembre de 2016. Esta solicitud fue negada mediante auto de 21 de julio de 2017. Dicho auto fue recurrido por el señor Petro y, el 3 de noviembre de 2017, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca lo revocó y declaró la suspensión provisional de las indicadas decisiones. Esta sentencia fue revocada por el Consejo de Estado mediante auto del 19 de noviembre de 2018. Sin embargo, mediante sentencia de 31 de enero de 2019, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca otorgó nuevamente las medidas cautelares a favor del señor Petro¹⁰², por lo que los efectos del fallo de responsabilidad fiscal se encuentran actualmente suspendidos y el fondo del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho está pendiente de ser resuelto.

⁹⁷ Auto de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá D.C. de 25 de julio de 2016 (expediente de prueba, folios del 5957 al 6010).

⁹⁸ Cfr. Auto de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá D.C. de 27 de octubre de 2016 (expediente de prueba, folios del 6011 al 6123).

⁹⁹ Cfr. Resolución No. 4501 de la Contraloría de Bogotá D.C. de 29 de noviembre de 2016 (expediente de prueba, folios del 923 al 972).

¹⁰⁰ Resolución No. 4501 de la Contraloría de Bogotá D.C. de 29 de noviembre de 2016 (expediente de prueba, folios del 923 al 972).

¹⁰¹ Cfr. Resolución del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección B de 3 de noviembre de 2017 (expediente de prueba, folios del 6349 al 6427).

¹⁰² Cfr. Resolución del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección B de 31 de enero de 2019.

F. Marco normativo aplicable

77. En relación con el marco jurídico relevante para el presente caso, la Corte constata los siguientes hechos: a) que el artículo 277.6 de la Constitución Política de Colombia señala que el Procurador General tendrá el poder de “[e]jercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular”, y el artículo 278 señala que podrá ejercer “directamente las siguientes funciones: [...] [d]esvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones [...]”¹⁰³; b) que las facultades disciplinarias del Procurador General están reguladas en el Código Disciplinario Único, cuyo artículo 44 establece la destitución e inhabilidad como sanciones y cuyo artículo 45 dispone las implicaciones de dichas sanciones¹⁰⁴; c) que el artículo 38 del referido Código establece que “[h]aber sido declarado responsable fiscalmente” constituye una inhabilidad para ocupar cargos públicos¹⁰⁵; d) que el 24 de octubre de 2018 la Corte Constitucional emitió la sentencia C-101/18, mediante la cual se pronunció sobre el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías y sobre los alcances del artículo 23.2 de la Convención Americana¹⁰⁶; y e) que la Ley 1864 de 2017 modificó el Código Penal para incluir delitos relacionados con los mecanismos de participación

¹⁰³ El artículo 277 dispone expresamente lo siguiente: “El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: [...] 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley [...]”. Por su parte, el artículo 278 establece lo siguiente: “El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: 1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo [...]”. Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional No. 114 de 4 de julio de 1991.

¹⁰⁴ El artículo 44 del Código Disciplinario Único establece las siguientes clases de sanción: a) destitución e inhabilidad general respecto a las “faltas gravísimas o realizadas con culpa gravísima”; b) suspensión e inhabilidad especial para “las faltas graves dolosas o gravísimas culposas”; c) suspensión para las “faltas graves culposas”; d) multa para las “faltas leves dolosas”, y e) amonestación escrita para las “faltas leves culposas”¹⁰⁴. Asimismo, este artículo señala que la culpa será “gravísima” cuando se incurra en la falta por “ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento”, y será “grave” cuando derive de la “inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones”. Por su parte, el artículo 45 del indicado código define los tipos de sanción: “[...] 1. La destitución e inhabilidad general implica: a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, o b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución, o c) La terminación del contrato de trabajo, y d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera. 2. La suspensión implica la separación del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria y la inhabilidad especial, la imposibilidad de ejercer la función pública, en cualquier cargo distinto de aquel, por el término señalado en el fallo. 3. La multa es una sanción de carácter pecuniario. 4. La amonestación escrita implica un llamado de atención formal, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida”. Ley 734 de 2002, por la cual “se expide el Código Disciplinario Único”. Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002.

¹⁰⁵ Al respecto, el artículo 60 de la Ley 610 de 2000 dispone que la “Contraloría General de la República publicará con periodicidad trimestral un boletín que contendrá los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él [...]”. Ley 610 de 2000, por la cual “se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”. Diario Oficial No. 44.133 de 18 de agosto de 2010.

¹⁰⁶ Cfr. Sentencia No. C-101/18 de la Corte Constitucional de Colombia de 24 de octubre de 2018.

democrática, tipificando como delito la “elección ilícita de candidatos”¹⁰⁷. En lo pertinente, el Tribunal se referirá a los aspectos relacionados con dicha normativa.

VII FONDO

78. El Tribunal advierte que la principal controversia planteada en el presente caso es determinar si la destitución e inhabilitación ordenadas por la Procuraduría en el primer proceso disciplinario, el procedimiento y el marco normativo que las sustentan, así como los recursos intentados para combatirlas, constituyeron una violación a los derechos políticos, las garantías judiciales, y la protección judicial del señor Petro en relación la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación, así como un incumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno por parte del Estado. También corresponde determinar si los efectos de la sanción impuesta contra el señor Petro habrían constituido una violación a su derecho a la integridad personal. El análisis también tomará en cuenta aquellas cuestiones de fondo planteadas por la Comisión y los representantes relacionadas con el proceso ante la SIC, el proceso ante la Contraloría por la reducción de las tarifas del servicio de transporte público Transmilenio, y ante la Procuraduría por los cambios al Plan de Ordenamiento Territorial. En razón de ello, la Corte analizará el fondo del presente caso en dos capítulos. En el primer capítulo, evaluará lo siguiente en relación con la presunta víctima: a) la presunta violación a los derechos políticos, y b) la presunta violación a las garantías judiciales y la protección judicial. En un segundo capítulo, se analizará: c) la presunta violación al derecho a la integridad personal.

VII-1 DERECHOS POLÍTICOS¹⁰⁸, A LAS GARANTÍAS JUDICIALES¹⁰⁹ Y LA PROTECCIÓN JUDICIAL¹¹⁰ EN RELACIÓN CON EL DERECHO A LA IGUALDAD ANTE LA LEY¹¹¹, LA NO DISCRIMINACIÓN Y EL DEBER DE ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO¹¹²

A. Alegatos de la Comisión y de las partes

79. La **Comisión** consideró que la sanción de destitución e inhabilitación de un funcionario de elección popular por infracciones meramente administrativas que no constituyen delitos, no satisface el estándar de proporcionalidad estricta en virtud del grado de afectación a los derechos políticos, y además constituye una afectación a la libre expresión de la voluntad de los electores mediante el sufragio universal. Asimismo, consideró que del artículo 23.2 se desprende la existencia de una regla clara conforme a la cual la sanción de inhabilitación para

¹⁰⁷ En el artículo 4 de la citada ley se dispuso la modificación del artículo 389 del Código Penal a fin de establecer el tipo penal de elección ilícita de candidatos, que consiste en lo siguiente: “[...] Artículo 389A. Elección ilícita de candidatos. El que sea elegido para un cargo de elección popular estando inhabilitado para desempeñarlo por decisión judicial, disciplinaria o fiscal incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de doscientos (200) a ochocientos (800) salarios mínimos legales mensuales vigentes”. Ley 1864 de 2017, por la cual “se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática”. Diario Oficial No. 50.328 de 17 de agosto de 2017.

¹⁰⁸ Artículo 23 de la Convención Americana.

¹⁰⁹ Artículo 8 de la Convención Americana.

¹¹⁰ Artículo 25 de la Convención Americana.

¹¹¹ Artículo 24 de la Convención Americana.

¹¹² Artículo 2 de la Convención Americana.

ser elegido en un cargo de elección popular no puede ser impuesta sino a través de una condena penal en firme y no por la vía administrativa. En el caso, la Comisión observó que las sanciones al señor Petro por parte de la Procuraduría no fueron impuestas por un tribunal penal, mediante condena en firme, como lo exigen los estándares de la Convención. Adicionalmente, consideró que la Procuraduría no es la autoridad adecuada para imponer sanciones severas de esa naturaleza, debido a su naturaleza administrativa, y que las faltas disciplinarias en que incurrió el señor Petro no alcanzaron a constituir delito penal.

80. La Comisión alegó que las garantías establecidas en el artículo 8 de la Convención no se limitan a procesos penales, sino que se aplican a procesos de otra naturaleza. De esta forma, sostuvo que las garantías de independencia, competencia e imparcialidad deben ser satisfechas por las autoridades que tengan en su conocimiento procesos disciplinarios sancionatorios, al constituir una función materialmente jurisdiccional. En el caso, la Comisión consideró lo siguiente: a) que el proceso disciplinario que impuso sanciones de inhabilitación y destitución fue realizado de tal forma que el mismo órgano emitió tanto los pliegos de cargos como la sanción, lo cual resultó problemático en relación con la garantía de imparcialidad y la presunción de inocencia; b) que el hecho de que la misma autoridad que resolvió sobre la decisión sancionatoria resolviera el recurso de reposición no satisface los requisitos mínimos previstos por el artículo 8.2.h) de la Convención; c) que el hecho de que transcurrieran más de 3 años y 6 meses desde la interposición de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho del acto administrativo sancionatorio, y que no haya sido resuelto a la fecha de la emisión del Informe de Fondo, implicó una violación a la garantía del plazo razonable; d) finalmente, alegó que el hecho de que el señor Petro no pudiera presentar pruebas luego de la sanción le impidió desarrollar por vía administrativa su alegato de discriminación, por lo que la legislación debía permitir presentar prueba sobre ese extremo.

81. Asimismo, en relación con el artículo 2 de la Convención, la Comisión consideró que la violación al deber de adoptar disposiciones de derecho interno se configura por la vigencia y aplicación al caso de las normas de la Constitución Política y del Código Disciplinario Único que facultan a la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar a funcionarios de elección popular, así como de la reciente penalización de la conducta de ser elegido estando inhabilitado mediante decisión disciplinaria o fiscal. En ese sentido, manifestó que resulta "sumamente preocupante la reciente promulgación del artículo 5 de la Ley 1864", la cual sanciona con pena de prisión a quien sea elegido para un cargo de elección popular estando inhabilitado por decisión "judicial, disciplinaria o fiscal". Finalmente, recordó que aun cuando la Corte Constitucional ya estableció que la facultad del Procurador de inhabilitar por vía disciplinaria no viola la Convención, esta interpretación es incompatible con los estándares fijados por la Corte y la Comisión.

82. En consecuencia, la Comisión concluyó que el Estado es responsable por la violación a los artículos 23.1 y 23.2, 8.1, 8.2, 8.2.h) y 25.1 de la Convención en relación con los artículos 24, 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Petro.

83. Los **representantes** alegaron que, conforme a la Convención Americana, los derechos políticos están protegidos en toda circunstancia, y solo pueden ser suspendidos o derogados en atención a lo dispuesto por el artículo 23.2 de la Convención. En ese sentido, manifestaron que los requisitos que deben atenderse cuando se trata de una restricción de los derechos políticos por vía de sanción son: a) que exista condena; b) que dicha condena sea impuesta por un juez competente; y c) que la sanción proceda de un proceso penal. Los representantes afirmaron que en la Convención Americana los derechos políticos gozan de una protección reforzada, pues no pueden ser suspendidos ni aún en estados de emergencia y, además, son

derechos esenciales para la consolidación de un régimen democrático. En el caso, los representantes alegaron que el proceso disciplinario que regula el Código Disciplinario Único, y por lo tanto la sanción impuesta al señor Petro por parte de la Procuraduría, atentó contra sus derechos políticos al ser impuesta por una autoridad administrativa, y que su conducta no alcanzar a tener la condición de una infracción penal.

84. Concatenado con lo anterior, los representantes alegaron que el Estado es responsable por la violación al 23 de la Convención en relación con el artículo 2 del mismo instrumento, en razón de la existencia de un régimen legal violatorio de la Convención Americana y una interpretación judicial contraria al régimen convencional. En concreto, expresaron que el Código Disciplinario Único, la Ley 610 de 2000 por la cual se reglamentan los procesos de responsabilidad fiscal, el Código Penal en lo relacionado con la protección de los mecanismos de participación democrática (Ley 1864), y la interpretación de las facultades disciplinarias realizada por la Corte Constitucional, son contrarios a la Convención Americana y al deber de realizar un control de convencionalidad, de conformidad con las interpretaciones de la Corte Interamericana. Asimismo, los representantes manifestaron que las sanciones que fueron impuestas al señor Petro perseguían un fin discriminatorio en razón de su ideología política, pues estas acciones estaban dirigidas a restringir su participación en las elecciones presidenciales de 2018. Además, concluyeron que las acciones discriminatorias seguidas en contra del señor Petro constituyeron un acto de desviación de poder, carecen de los elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, y que estos actos discriminatorios continúan ejerciéndose.

85. En relación con las garantías judiciales y la protección judicial, los representantes argumentaron que las violaciones relacionadas con los derechos políticos del señor Petro se enmarcan en las siguientes circunstancias: a) la ausencia de la garantía de imparcialidad y el principio de presunción de inocencia, pues el régimen constitucional permite que los procesos se adelanten en el marco de una única instancia, siendo el Procurador quien investiga, emite la sanción y ante quien se impone un solo recurso; b) se vulneró el derecho a la defensa frente a la ausencia de oportunidad probatoria, pues el señor Petro no tuvo oportunidad de demostrar la motivación discriminatoria del proceso; c) se vulneró el derecho a un recurso adecuado y efectivo, porque el recurso de reposición no satisface los requisitos del artículo 25 ni los parámetros de la jurisprudencia, y d) se vulneró la garantía del plazo razonable ya que a la fecha del Informe de Fondo no se habría resuelto la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual se habría presentado el 31 de marzo de 2014.

86. En consecuencia, alegaron que el Estado es responsable por la violación a los artículos 23.1, 23.2, 8.1, 8.2 y 25, en relación con los artículos 24, 1.1 y 2 de la Convención, en perjuicio del señor Petro.

87. El **Estado** alegó que no existe a nivel internacional un estándar que señale que el único mecanismo legítimo de restricción de derechos políticos como consecuencia del ejercicio del poder sancionatorio del Estado sea el procedimiento penal, pues una interpretación sistemática, teleológica y evolutiva del artículo 23.2 de la Convención admite la restricción legítima de derechos políticos por autoridades distintas a jueces penales siempre que se respeten las garantías inherentes al debido proceso. Por otro lado, el Estado alegó que la limitación del ejercicio del control de la función pública promueve la penalización de conductas que no necesariamente constituyen delitos, y obstaculiza el control de la función pública, la transparencia y el combate a la corrupción. Expresó que estos deberes han sido formulados en una convención de carácter universal y una regional en el marco de las cuales se exige a los Estados adoptar normatividad e implementar mecanismos adecuados y efectivos para

prevenir, identificar y sancionar conductas relacionadas con la corrupción. Asimismo, el Estado alegó que el estándar establecido en el caso de *López Mendoza Vs. Venezuela* no es aplicable al presente caso porque en dicho caso el órgano que sancionó al señor López no era competente, independiente e imparcial, y además en el caso del señor Petro la sanción que le fue impuesta no se concretó en restricción alguna. En razón de ello, el Estado sostuvo que no existen fundamentos de hecho o de derecho para señalar que los derechos políticos del señor Petro fueron restringidos de manera arbitraria como resultado de los procesos disciplinarios y fiscales adelantados en su contra, y que el régimen jurídico existente en Colombia se adecua a las garantías derivadas de la Convención.

88. En relación con las garantías judiciales y la protección judicial, el Estado alegó que el hecho de que misma autoridad que formula el pliego de cargos sea la que posteriormente juzga la responsabilidad del procesado no resulta contrario a las garantías de imparcialidad y presunción de inocencia, ya que la formulación de cargos es una etapa preliminar dentro del proceso en la cual no se hace ninguna apreciación o determinación en relación con la responsabilidad del disciplinante. Asimismo, afirmó que el Código Disciplinario Único es compatible con el derecho a la defensa, y en el caso del proceso seguido en contra del señor Petro fue respetado toda vez que: a) fue notificado de todos los actos adelantados en su contra y gozó de amplias oportunidades para solicitar y controvertir pruebas; b) el fallo disciplinario fue debidamente motivado; c) la decisión de la Procuraduría de negar la prueba solicitada al señor Petro no fue arbitraria, sino que se basó en la legislación aplicable; d) tuvo a su disposición un recurso judicial adecuado y efectivo a través del cual pudo controvertir el fallo, incluyendo la supuesta motivación discriminatoria. Por otro lado, el Estado argumentó que la duración del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho fue razonable, dada su complejidad y alta importancia. Adicionalmente, manifestó que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y la acción de tutela, son recursos judiciales efectivos. Asimismo, sostuvo que no se ha demostrado que los actos administrativos sancionatorios hayan sido emitidos como consecuencia de una desviación de poder, toda vez que los representantes no desvirtuaron la presunción de legalidad que los cobija, ni fue demostrada una discriminación por motivo de las opiniones políticas de la presunta víctima.

89. En consecuencia, el Estado concluyó que no es responsable por la violación de los artículos 23.1, 23.2, 8.1, 8.2 y 25 de la Convención Americana, en relación con los artículos 24, 1.1 y 2 del mismo instrumento.

B. Consideraciones de la Corte

B.1. Derechos políticos

B.1.1. Los alcances de los artículos 23.1 y 23.2 de la Convención Americana

90. La Corte ha señalado, en relación con la protección a los derechos políticos, que la democracia representativa es uno de los pilares de todo el sistema del que la Convención forma parte, y constituye un principio reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "Carta de la OEA")¹¹³. En este sentido, la Carta de la OEA, tratado constitutivo de la organización de la cual Colombia es Parte desde

¹¹³ Cfr. La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 34, y *Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 149.

el 12 de julio de 1951, establece como uno de sus propósitos esenciales “la promoción y la consolidación de la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”¹¹⁴.

91. En el Sistema Interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria del 11 de septiembre de 2001, durante el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA¹¹⁵. Dicho instrumento señala en sus artículos 1, 2 y 3 que:

Artículo 1

Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

Artículo 2

El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

Artículo 3

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

92. La Carta Democrática Interamericana hace entonces referencia al derecho de los pueblos a la democracia, al igual que destaca la importancia en una democracia representativa de la participación permanente de la ciudadanía en el marco del orden legal y constitucional vigente, y señala como uno de los elementos constitutivos de la democracia representativa el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho¹¹⁶. Por su parte, el artículo 23 de la Convención Americana reconoce derechos de los ciudadanos que tienen una dimensión individual y colectiva, pues protegen tanto aquellas personas que participen como candidatos como a sus electores. El párrafo primero de dicho artículo reconoce a todos los ciudadanos los derechos: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a funciones públicas de su país¹¹⁷.

¹¹⁴ Artículo 2.b de la Carta de la Organización de Estados Americanos.

¹¹⁵ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*, *supra*, párr. 142, y *Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302., párr. 150.

¹¹⁶ Cfr. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*, *supra*, párr. 151.

¹¹⁷ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrs. 195 a 200, y *Caso Argüelles y Otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, párr. 221.

93. El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención¹¹⁸. Además, de conformidad con el artículo 23 convencional, sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos¹¹⁹. Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político¹²⁰. Por lo tanto, el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación¹²¹. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa o, en general, para intervenir en asuntos de interés público, como por ejemplo la defensa de la democracia¹²².

94. Por otro lado, la Corte recuerda que los derechos políticos no son absolutos, de forma tal que su ejercicio puede estar sujeto a regulaciones o restricciones. Sin embargo, la facultad de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional, el cual requiere el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforman la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana. En este sentido, el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a los derechos reconocidos en el párrafo 1 de dicho artículo, “exclusivamente” en razón de la “edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”¹²³. Asimismo, cabe recordar que, como lo establece el artículo 29 de la Convención, ninguna norma de la Convención puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella.

95. La Corte advierte que la Comisión y las partes sostienen interpretaciones divergentes respecto al alcance del artículo 23.2 de la Convención, en particular sobre si dicho artículo admite restricciones a los derechos políticos de autoridades democráticamente electas como resultado de sanciones impuestas por autoridades distintas a un “juez competente, en proceso penal”, y las condiciones en que dichas restricciones podrían ser válidas. Al respecto, el Tribunal recuerda que en el caso *López Mendoza Vs. Venezuela* se pronunció sobre el alcance de las restricciones que impone el artículo 23.2 respecto de la inhabilitación del señor Leopoldo López Mendoza por parte del Contralor General de la República, mediante la cual le fue prohibida su participación en las elecciones regionales del año 2008 en Venezuela. En aquel precedente, la Corte señaló lo siguiente:

¹¹⁸ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*, *supra*, párr. 143, y *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*, *supra*, párr. 162.

¹¹⁹ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, *supra*, párr. 195, y *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*, *supra*, párr. 162.

¹²⁰ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, *supra*, párr. 192, y *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*, *supra*, párr. 162.

¹²¹ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, *supra*, párr. 195, y *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*, *supra*, párr. 162.

¹²² Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, *supra*, párr. 195, y *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*, *supra*, párr. 162.

¹²³ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, *supra*, párrs. 195 a 200, y *Caso Argüelles y Otros Vs. Argentina*, *supra*, párr. 222.

107. El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una "condena, por juez competente, en proceso penal". Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un "juez competente", no hubo "condena" y las sanciones no se aplicaron como resultado de un "proceso penal", en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana¹²⁴.

96. La Corte reitera que el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal. El Tribunal considera que la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión, pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores¹²⁵.

97. Esta interpretación literal resulta corroborada si se acude al objeto y fin de la Convención para comprender los alcances del artículo 23.2 del mismo instrumento. La Corte ha afirmado que el objeto y fin de la Convención es "la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos"¹²⁶, así como la consolidación y protección de un ordenamiento democrático¹²⁷. El artículo 23.2 de la Convención corrobora esa finalidad, pues autoriza la posibilidad de establecer regulaciones que permitan la existencia de condiciones para el goce y ejercicio de los derechos políticos. De igual forma lo hace la Declaración Americana en su artículo XXVIII, en el sentido de que reconoce la posibilidad de establecer restricciones al ejercicio de los derechos políticos cuando estos son "necesarios en una sociedad democrática". Para los mismos efectos, resulta relevante el artículo 32.2 de la Convención en el sentido de que establece que "[l]os derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática".

98. La interpretación teleológica permite resaltar que, en las restricciones a los derechos reconocidos por la Convención, debe existir un estricto respeto de las debidas garantías convencionales. La Corte considera que el artículo 23.2 de la Convención, al establecer un listado de posibles causales para la limitación o reglamentación de los derechos políticos, tiene

¹²⁴ *Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párr. 107.

¹²⁵ *Cfr.* Peritaje de Roberto Gargarella rendido durante la audiencia pública del caso (expediente de fondo, folio 1553). El perito Gargarella expresó en este sentido que el artículo 23.2 es "clarísimo" en el sentido que las palabras "condena", por "juez competente" en "proceso penal" "significa exactamente lo que todos entendemos por eso, que es lo que sostuvo contundentemente la Corte en *López Mendoza* (una afirmación perfectamente aplicable a nuestro caso)".

¹²⁶ *Cfr. El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párr. 29, y *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359, párr. 91.

¹²⁷ *Cfr. Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra*, párrs. 141 y 142.

como objeto determinar criterios claros y regímenes específicos bajo los cuales dichos derechos pueden ser limitados. Lo anterior busca que la limitación de los derechos políticos no quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas. De esta forma, el Tribunal considera que las sanciones de destitución e inhabilitación de funcionarios públicos democráticamente electos por parte de una autoridad administrativa disciplinaria, en tanto restricciones a los derechos políticos no contempladas dentro de aquellas permitidas por la Convención Americana, son incompatibles no solo con la literalidad del artículo 23.2 de la Convención, sino también con el objeto y fin del mismo instrumento.

B.1.2. Análisis del caso concreto

99. La Corte recuerda que el 9 de diciembre de 2013 el señor Petro fue sancionado disciplinariamente por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General con una pena de destitución e inhabilitación general por el término de 15 años, por haber incurrido en: a) 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”, por la suscripción de los contratos interadministrativos 017 de 11 de octubre de 2012 y 809 de 4 de diciembre de 2012¹²⁸; b) 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”, por la expedición del Decreto 564 de 10 de diciembre de 2012¹²⁹, y c) falta gravísima contenida en el numeral 60 del artículo 48 del referido 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”, por la adopción del Decreto 570 de 14 de diciembre de 2012¹³⁰. Esta decisión fue confirmada por la Sala Disciplinaria el 13 de enero de 2014.

¹²⁸ La Sala Disciplinaria consideró que este hecho fue “totalmente irregular pues las empresas contratadas para la prestación del servicio público de basura no contaban con la experiencia y la capacidad técnica y operativa para prestar el servicio público de aseo”. La firma de estos contratos habría también constituido un “incumplimiento de varios principios de la contratación estatal”, a saber: el principio de transparencia, principio de economía, principio de selección objetiva, y el principio de responsabilidad. En cuanto al dolo, se calificó que el señor Petro dio instrucciones precisas para que fueran las instituciones del Distrito las que asumieran la prestación del servicio, a pesar de las múltiples advertencias sobre la incapacidad de estas empresas para realizar dicha labor. Cfr. Resolución de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 9 de diciembre de 2013 (expediente de prueba, folio 394).

¹²⁹ En concepto de la Sala Disciplinaria, “el señor alcalde mayor de Bogotá utilizó las normas del ordenamiento jurídico, que lo habilitaban para expedir actos administrativos relacionados con el servicio público de aseo, para violar el principio de libertad de empresa, aspecto este último que se constituyó una finalidad totalmente diferente a las normas constitucionales y legales que regían la materia”, así como que “los principios de la función pública como la legalidad e imparcialidad se vieron seriamente afectados por haberse adoptado un esquema de aseo para la ciudad de Bogotá por fuera del ordenamiento jurídico”. La Procuraduría consideró que el señor Petro actuó con dolo pues cuando expidió el Decreto 564 de 2012 conocía que imponer restricciones y limitaciones al principio de libertad de empresa era contrario al ordenamiento jurídico, siendo una prueba de ello las múltiples advertencias que directa e indirectamente le hicieron algunas entidades, entre las que se destacan la Procuraduría, la Contraloría Distrital [...]. Cfr. Resolución de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 9 de diciembre de 2013 (expediente de prueba, folio 399).

¹³⁰ Para la Sala Disciplinaria, al haber autorizado dicho decreto el uso de vehículos tipo volqueta para la prestación del servicio de aseo, “se violaron disposiciones constitucionales y legales referentes a la protección del medio ambiente, originándose un riesgo grave para la salud humana a de los habitantes de la ciudad de Bogotá y para el medio ambiente”. Dichos actos fueron calificados como dolosos por la Procuraduría puesto que “desde antes de adoptar la decisión sabía que para la prestación del servicio de aseo se necesitaban vehículos compactadores, situación que él mismo se la refirió al entonces gerente de la EAAB [...] en los meses de julio y agosto de 2012”, y que “su formación profesional y su ocupación en el cargo en una de las máximas dignidades dentro de la Estructura

100. Tal como fue señalado con anterioridad, del artículo 23.2 de la Convención se desprenden los requisitos para que proceda la restricción de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23.1 como consecuencia de una sanción de destitución e inhabilitación de un funcionario público democráticamente electo. En el caso de la sanción impuesta al señor Petro, ninguno de esos requisitos se cumplió, pues el órgano que impuso dicha sanción no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana. Además, la sanción de destitución –aun cuando esta haya ocurrido por un período de un mes- constituyó una restricción a los derechos políticos tanto del funcionario democráticamente electo, que no pudo continuar ejerciendo su cargo, como una afectación a los derechos de aquellas personas que lo eligieron, y en general afecta la dinámica del juego democrático al constituir una alteración de la voluntad de los electores.

B.1.2.1. La aplicación del principio de complementariedad

101. El Estado señaló que los efectos de la sanción de destitución e inhabilitación quedaron suspendidos mientras la demanda de nulidad y reestablecimiento del derecho era fallada de fondo por el Consejo de Estado, por lo que el señor Petro habría podido concluir su mandato como Alcalde de Bogotá. Asimismo, señaló que la decisión del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017 –en virtud de la cual se falló sobre el fondo del asunto- expulsó del mundo jurídico los actos administrativos sancionarios expedidos por la Procuraduría, por lo que el señor Petro pudo ejercer sus derechos políticos y gozó de todas las garantías para participar en elecciones posteriores. En ese sentido, sostuvo que la declaración de nulidad de las sanciones de destitución e inhabilitación deriva en que el caso carezca de objeto, pues los actos reclamados han dejado de existir en el mundo jurídico. En consecuencia, alegó que no le corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre la responsabilidad del Estado por violaciones ocurridas en virtud de las sanciones de la Procuraduría, y por las normas que fueron aplicadas, pues esto constituiría un control en abstracto. El Tribunal procede a analizar dicho alegato en aplicación del principio de complementariedad.

102. En razón de lo anterior, en primer lugar corresponde reiterar que el sistema interamericano comparte con los sistemas nacionales la competencia para garantizar los derechos y libertades previstos en la Convención, e investigar y en su caso juzgar y sancionar las infracciones que se cometieren; y en segundo lugar, que si un caso concreto no es solucionado en la etapa interna o nacional, la Convención prevé un nivel internacional en el que los órganos principales son la Comisión y la Corte. En este sentido, la Corte ha indicado que cuando una cuestión ha sido resuelta en el orden interno, según las cláusulas de la Convención, no es necesario traerla ante el Tribunal Interamericano para su aprobación o confirmación. Lo anterior se asienta en el principio de complementariedad, que informa transversalmente el sistema interamericano de derechos humanos, el cual es, tal como lo expresa el Preámbulo de la Convención Americana, “coadyuvante o complementario de la [protección] que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”¹³¹.

del Estado le hacían saber que era un deber cumplir con las normas contenidas en el ordenamiento jurídico”. Cfr. Resolución de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 9 de diciembre de 2013 (expediente de prueba, folio 480).

¹³¹ Cfr. *Caso Las Palmeras Vs. Colombia.Excepciones Preliminares*. Sentencia de 4 de febrero de 2000. Serie C No. 67, párr. 33, y *Caso Rodríguez Revolorio y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 14 de octubre de 2019. Serie C No. 387, párr. 57.

103. El referido carácter complementario de la jurisdicción internacional significa que el sistema de protección instaurado por la Convención Americana no sustituye a las jurisdicciones nacionales, sino que las complementa¹³². De tal manera, el Estado es el principal garante de los derechos humanos de la personas, por lo que, si se produce un acto violatorio de dichos derechos, es él quien debe de resolver el asunto a nivel interno y, de ser el caso, reparar, antes de tener que responder ante instancias internacionales¹³³. En este sentido, la jurisprudencia reciente ha reconocido que todas las autoridades de un Estado Parte en la Convención, tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad, de forma tal que la interpretación y aplicación del derecho nacional sea consistente con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos¹³⁴.

104. De lo anterior se desprende que en el sistema interamericano existe un control dinámico y complementario de las obligaciones convencionales de los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos, conjuntamente entre las autoridades internas (primariamente obligadas) y las instancias internacionales (en forma complementaria), de modo que los criterios de decisión, y los mecanismos de protección, tanto los nacionales como los internacionales, puedan ser conformados y adecuados entre sí¹³⁵. Así, la jurisprudencia de la Corte muestra casos en que, en forma concordante con las obligaciones internacionales, los órganos, instancias o tribunales internos han adoptado medidas adecuadas para remediar la situación que dio origen al caso¹³⁶; ya han resuelto la violación alegada¹³⁷; han dispuesto reparaciones razonables¹³⁸, o han ejercido un adecuado control de convencionalidad¹³⁹. En este sentido, la Corte ha señalado que la responsabilidad estatal bajo la Convención solo puede ser exigida a nivel internacional después de que el Estado haya tenido la oportunidad de reconocer, en su caso, una violación de un derecho, y de reparar por sus propios medios los daños ocasionados¹⁴⁰.

105. En el presente caso, el Tribunal constata que la decisión del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017 concluyó que los actos administrativos sancionatorios de 9 de diciembre

¹³² Cfr. *Caso Tarazona Arrieta y otros Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de octubre de 2014. Serie C No. 286*, párr. 137, y *Caso Rodríguez Revolorio y otros Vs. Guatemala, supra*, párr. 58.

¹³³ Cfr. *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, párr. 66, y *Caso Rodríguez Revolorio y otros Vs. Guatemala, supra*, párr. 58.

¹³⁴ Cfr. *Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C No. 330.*, párr. 93, y *Caso Rodríguez Revolorio y otros Vs. Guatemala, supra*, párr. 58.

¹³⁵ Cfr. *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259*, párr. 143, y *Caso Rodríguez Revolorio y otros Vs. Guatemala, supra*, párr. 59.

¹³⁶ Cfr. *Caso Tarazona Arrieta y otros Vs. Perú, supra*, párrs. 139 a 141, y *Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2019. Serie C No. 373.*, párr. 80.

¹³⁷ Véase, por ejemplo, *Caso Amrhein y otros Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de abril de 2018. Serie C No. 354*, párrs. 97 a 115, y *Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador, supra*, párr. 80.

¹³⁸ Véase, por ejemplo, *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia, supra*, párrs. 334 a 336, y *Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador, supra*, párr. 80.

¹³⁹ Véase, por ejemplo, *Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221*, párr. 239, y *Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia, supra*, párr. 100.

¹⁴⁰ Cfr. *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia, supra*, párr. 143, y *Caso Rodríguez Revolorio y otros Vs. Guatemala, supra*, párr. 59.

de 2013 y 13 de enero de 2014, proferidos por la Procuraduría, estuvieron viciados de nulidad por la falta de competencia del ente que impuso la sanción, garantía mínima del derecho al debido proceso, y por la violación al principio de tipicidad de la falta disciplinaria que guarda relación estricta con el principio de legalidad de la sanción. En consecuencia, el Consejo de Estado decidió “[d]eclarar la nulidad” de las decisiones de 9 de diciembre de 2013 y 13 de enero de 2014, mediante las cuales se impuso la sanción de destitución e inhabilitación general por el término de 15 años al señor Petro, y ordenó a la Procuraduría que “pague los salarios y prestaciones dejados de percibir por el accionante durante el tiempo que estuvo separado del servicio”¹⁴¹. Asimismo, ordenó que se procediera a la “desanotación de las sanciones impuestas” y exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República a implementar las reformas pertinentes en la materia. En palabras del Consejo de Estado:

“PRIMERO. DECLARAR LA NULIDAD de los siguientes actos administrativos: 1. Decisión de única instancia proferida por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, de fecha 9 de diciembre del 2013, mediante la cual se impuso sanción de destitución e inhabilitación general por el término de 15 años al señor Gustavo Francisco Petro Urrego.

2. Decisión del 13 de enero del 2014, proferida por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, que resolvió no reponer y en consecuencia confirmar el fallo de única instancia del 9 de diciembre del 2013.

SEGUNDO. A título de restablecimiento del derecho ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación que pague los salarios y prestaciones dejados de percibir por el accionante durante el tiempo que estuvo efectivamente separado del servicio, de conformidad con lo expresado en la parte motiva de esta providencia.

[...]

TERCERO. OFICIAR a la División de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación para que [...] proceda a efectuar la correspondiente desanotación de las sanciones impuestas.

[...]

SEXTO: EXHORTAR al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación para que en un plazo, no superior a dos (2) años, contado a partir de la notificación de esta providencia, implemente las reformas a que haya lugar, dirigidas a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el orden interno, con fundamento en las consideraciones emitidas y la *ratio decidendi* de esta sentencia. Para los efectos de este numeral, comuníquese esta decisión al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República y al señor Procurador General de la Nación.”

106. El Consejo de Estado expresó que la anterior conclusión obedecía a dos razones: la “primera, porque al no ser sancionado el señor Petro por una conducta que constituyera un acto de corrupción, la Procuraduría General de la Nación contravino una disposición de rango superior (artículo 23.2 convencional) que obliga, por vía del principio *pacta sunt servanda*, a su ineludible observancia por parte de los Estados miembros de la Convención [...]”, y la “segunda, porque el artículo 23.2 convencional supone la preservación del principio

¹⁴¹ Cfr. Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017 (expediente de prueba, folios del 4990 al 5085).

democrático y la preponderancia del derecho a elegir que tienen los ciudadanos de Bogotá en observancia del principio de soberanía popular”¹⁴². De esta forma, razonó que el Procurador carecía de competencia para imponer una sanción que implicó la destitución y la inhabilidad general del señor Petro debido a que sus acciones u omisiones, si bien podrían ser contrarias a derecho, no constituyeron actos de corrupción¹⁴³. La Corte destaca que el Consejo de Estado consideró que le correspondió “como juez de convencionalidad, examinar, para este proceso, la competencia de la Procuraduría General de la Nación a la luz de las normas convencionales” y en ese sentido manifestó lo siguiente:

“Colombia, como Estado parte del Pacto de San José de Costa Rica celebrado en 1969, se obliga a “respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”, conforme al artículo 1 de la Convención, de tal manera que “si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

[...]

Al ser la Corte IDH un medio de protección y el intérprete autorizado de las normas convenidas en la CADH, sus decisiones tienen efectos vinculantes y de obligatoria observancia para los Estados Partes, de tal manera que ellos están sometidos a verificar que las normas de su ordenamiento jurídico interno sean compatibles con las normas convenidas multilateralmente y que, en caso de que ello no lo sea, se adopten las medidas necesarias para su cumplimiento. Esto es lo que la jurisprudencia interamericana ha denominado como control de convencionalidad.

[...]

Ahora bien, un control de convencionalidad del artículo 44.1 de la Ley 734 del 2002, fundamento sancionatorio en el presente caso, permite advertir una incompatibilidad entre tal disposición y el artículo 23.2 convencional y concluir, de manera diáfana, que la Procuraduría General de la Nación carecía de competencia para imponer una sanción que restringiera, casi que a perpetuidad, los derechos políticos de una persona para ser elegida en cargos de elección popular, como también para separarlo del cargo de Alcalde Mayor de Bogotá para el que fue elegido mediante sufragio universal, por las siguientes razones:

La primera, porque al no ser sancionado el señor Gustavo Petro por una conducta que constituyera un acto de corrupción, la Procuraduría General de la Nación contravino una disposición de rango superior (artículo 23.2 convencional) que obliga, por vía del

¹⁴² Dentro de sus consideraciones, el Consejo de Estado mencionó lo siguiente: “[...][A] la luz de las facultades otorgadas por la Constitución de 1991 al poder judicial, y de la integración de estas con la salvaguarda a los derechos políticos que ostentan los servidores públicos de elección popular, es dable establecer que, a la luz del artículo 23 convencional, solo los jueces de la República resultan competentes para imponer las sanciones que impliquen la destitución y la inhabilidad general de derechos políticos cuando quiera que estas provengan de acciones u omisiones que, no obstante ser contrarias a derecho, no constituyan casos de corrupción” Resolución de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017 (expediente de prueba, folio 5023).

¹⁴³ Cfr. Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017 (expediente de prueba, folios del 5020 y 5021).

principio *pacta sunt servanda*, a su ineludible observancia por parte de los Estados miembros de la Convención, norma que dispone que solo un juez penal, mediante una sentencia condenatoria dictada en un proceso penal, puede restringir los derechos políticos de una persona.

[...]

La [s]egunda, porque el artículo 23.2 convencional supone la preservación del principio democrático y la preponderancia del derecho a elegir que tienen los ciudadanos de Bogotá en observancia del principio de soberanía popular, de tal manera que mantener vigente una sanción que restringe los derechos políticos del elegido no solamente implicaría cercenar derechos del sancionado, sino también hacer nugatorios los derechos políticos de sus electores que, como constituyente primario, han acordado definir los medios y las formas para autodeterminarse, elegir a sus autoridades y establecer los designios y las maneras en los que habrán de ser gobernados.

[...]

Conforme con lo dicho, la Procuraduría General de la Nación mantiene incólume sus funciones de investigación y sanción a servidores públicos de elección popular. No obstante, no le está permitido sancionar con destitución e inhabilidad o suspensión e inhabilidad para el ejercicio de derechos políticos a servidores públicos elegidos popularmente por conductas diferentes a las catalogadas como actos de corrupción, pues, en esos casos, corresponderá a la Procuraduría General de la Nación poner en conocimiento de la justicia penal, para que en un debido proceso se imponga una condena, si el hecho amerita ser sancionado penalmente por la actuación del servidor”.

107. En relación con lo anterior, la Corte recuerda que el control de convencionalidad ha sido concebido como una institución que se utiliza para aplicar el Derecho Internacional, en este caso el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y específicamente la Convención Americana y sus fuentes, incluyendo la jurisprudencia de este Tribunal¹⁴⁴. El control de convencionalidad es una obligación propia de todo poder, órgano o autoridad del Estado Parte en la Convención¹⁴⁵, los cuales deben, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, controlar que los derechos humanos de las personas sometidas a su jurisdicción sean respetados y garantizados¹⁴⁶. Los jueces y órganos judiciales deben prevenir potenciales violaciones a derechos humanos reconocidos en la Convención Americana, o bien solucionarlas a nivel interno cuando ya hayan ocurrido,

¹⁴⁴ Cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y en esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. Cfr. *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124, y *Caso Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú, supra*, párr. 269.

¹⁴⁵ Cfr. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220., párr. 225, y *Caso Gelman Vs. Uruguay, supra*, párr. 239.

¹⁴⁶ Cfr. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 128, y *Caso Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú, supra*, párr. 269.

teniendo en cuenta las interpretaciones de la Corte Interamericana¹⁴⁷. Solo en caso contrario pueden ser considerados por ésta, en cuyo supuesto ejercerá un control complementario de convencionalidad. En ese sentido, un adecuado control de convencionalidad a nivel interno fortalece la complementariedad del Sistema Interamericano y la eficacia de la Convención Americana al garantizar que las autoridades nacionales actúen como garantes de los derechos humanos de fuente internacional¹⁴⁸.

108. En ese sentido, la Corte considera que la decisión del Consejo de Estado constituyó un adecuado y oportuno control de convencionalidad de las sanciones de destitución e inhabilitación impuestas en contra del señor Petro por parte de la Procuraduría, en tanto cesó y reparó las violaciones a los derechos políticos que ocurrieron en perjuicio del señor Petro como resultado de dichas sanciones. El Consejo de Estado tomó debida consideración de los estándares desarrollados por este Tribunal en relación con los límites a las restricciones permitidas por el artículo 23.2 de la Convención, para así garantizar adecuadamente los derechos políticos del señor Petro al: a) declarar la nulidad de dicha sanción; b) ordenar el pago de los salarios dejados de percibir por el tiempo separado de su cargo; c) ordenar la desanotación de las sanciones impuestas; y d) exhortar al gobierno a realizar las reformas dirigidas a lograr la compatibilidad de las facultades del Procurador con el artículo 23 de la Convención Americana. Asimismo, la sentencia del Consejo de Estado reconoció que en el caso concreto no sólo fueron afectados los derechos políticos del señor Petro, sino que la sanción de destitución e inhabilitación impuesta por la Procuraduría vulneraba el principio democrático y los derechos políticos de sus electores, lo cual resultaba contrario al artículo 23.2 convencional. Pese a ello, en coincidencia con lo manifestado en el párrafo 100 (*supra* párr. 100), si bien es encomiable la decisión del Consejo de Estado, la Corte advierte que, por la naturaleza del derecho afectado, no fue subsanada totalmente la violación, pues el derecho al ejercicio de un cargo de elección popular fue interrumpido durante más de un mes por la sanción impuesta por la Procuraduría.

109. Sentado lo anterior, el Tribunal procederá a analizar aquellos hechos que no fueron cubiertos por la sentencia del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017, pero que, habiendo sido alegados por la Comisión o los representantes ante esta Corte, pudieron constituir violaciones a la Convención Americana en perjuicio del señor Petro. En ese sentido, el Tribunal advierte que el Consejo de Estado exhortó a diversas instancias del gobierno para realizar aquellas reformas legislativas dirigidas a “poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana” en relación con las facultades del Procurador. De esta forma, si bien cesaron las violaciones a los derechos

¹⁴⁷ Cfr. *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*, *supra*, párr. 143, y *Caso Rodríguez Revolorio y otros Vs. Guatemala*, *supra*, párr. 58.

¹⁴⁸ Véase, por ejemplo, la sentencia de la Corte Constitucional de Ecuador de 17 de septiembre de 2014, en la cual se señaló lo siguiente: “En virtud de la irradiación constitucional que experimenta el ordenamiento jurídico ecuatoriano, dentro del cual no solo existe un reconocimiento expreso de la supremacía constitucional, sino también de la jerarquía de los instrumentos internacionales de derechos humanos, el control de convencionalidad se constituye en un mecanismo básico para la garantía de los derechos, en tanto permite que los órganos jurisdiccionales no se limiten a un análisis de sus disposiciones internas, sino que además recurran a los instrumentos internacionales y la interpretación efectuada de estos, a fin de dotar de contenido integral a los derechos, por ende a la dignidad humana, de lo que se deriva un control integral sobre el respeto a los derechos constitucionales/humanos.” Cfr. Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia No. 003-14-SIN-CC, 17 de septiembre de 2014, pág. 20. Véase también, Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia No. 113-14-SEP-CC, 30 de julio de 2014; Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia No. 146-14-SEP-CC, Caso No. 1773-11-EP, 1 de octubre de 2014; Suprema Corte de Justicia de la Nación (México), Jurisprudencia 1ª./J 4/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 1, publicada el 19 de febrero de 2016; y Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina), “Mazzeo, Julio Lilio s/recurso de casación e inconstitucionalidad”, sentencia del 13 de julio de 2007, Fallos 330.3248.

políticos de la presunta víctima en virtud de la sentencia del Consejo de Estado, en definitiva, el Estado no ha reparado integralmente el hecho ilícito, pues no ha modificado las normas jurídicas que permitieron la imposición de dichas sanciones, las cuales se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano. En razón de lo anterior, en primer lugar, corresponde abordar el alegato de los representantes respecto a la existencia de un régimen legal inconvencional a partir del artículo 23 de la Convención Americana en relación con el artículo 2 del mismo instrumento, por la existencia de diversas disposiciones previstas en el Código Disciplinario Único, la Ley 610 de 2000, la Ley 1864 de 2017 en lo relacionado con la protección de los mecanismos de participación democrática, y la interpretación de las facultades disciplinarias realizadas por la Corte Constitucional. Posteriormente, el Tribunal se abocará a resolver la controversia subsistente respecto a las alegadas violaciones al debido proceso, la protección judicial, la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación.

B.1.2.2 Las facultades la Procuraduría y la Contraloría, y otras disposiciones legales del ordenamiento jurídico colombiano

110. Los representantes alegaron que el régimen legal que fue aplicado al señor Petro resulta violatorio del artículo 23 en relación con el artículo 2 de la Convención en lo respectivo a: “i) las facultades de la [Procuraduría] para afectar derechos políticos mediante un régimen sancionatorio que incluye la inhabilidad para el ejercicio del poder público; y ii) otro tipo de normas que cumplen el mismo efecto de inhibir la actividad política”. En el marco de este alegato, los representantes hicieron referencia a los artículos 277 de la Constitución Política y los artículos 44 y 45 del Código Disciplinario Único respecto de las facultades de destitución e inhabilitación de la Procuraduría, a los artículos 38 y 66 del Código Disciplinario Único en lo que se refiere a los efectos que puede tener una sanción impuesta por órganos de control como la Contraloría o las Personerías, al artículo 60 de la Ley 610 que contempla el boletín de responsables fiscales, y al artículo 4 de la Ley 1864 de 2017 que tipifica la conducta delictiva de “elección ilícita de candidatos”. También alegaron que diversas interpretaciones de la Corte Constitucional que consideran que la Procuraduría “estaría facultada para restringir o limitar derechos políticos”, se encuentran en contravención con la Convención Americana. La Corte procederá a analizar dichos alegatos.

111. La Corte recuerda que el artículo 2¹⁴⁹ de la Convención contempla el deber general de los Estados Partes de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma para garantizar los derechos en ella consagrados. Este deber implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías¹⁵⁰. En relación con los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Convención, el deber de adecuar el derecho interno implica que las normas que prevén restricciones a los derechos políticos –o que facultan autoridades para su imposición– deben ajustarse a lo previsto en el artículo 23.2 del mismo instrumento (*supra* párrs. 90 al 98). Asimismo, respecto a la adopción de dichas prácticas, esta Corte ha reconocido que todas las autoridades de un

¹⁴⁹ El artículo 2 de la Convención establece lo siguiente: “Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

¹⁵⁰ Cfr. *Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 207 y *Caso Gorioitía Vs. Argentina, supra*, párr. 55.

Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad (*supra* párrs. 103 y 107).

112. En el presente caso, el Tribunal constata que el artículo 277.6 de la Constitución Política de Colombia faculta al Procurador para “ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”. Por su parte, el artículo 278 del texto constitucional establece que el Procurador ejercerá directamente la función de “1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas [...]”. La Corte observa que el primer período del inciso 6º del artículo 277 y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución de Colombia admiten la posibilidad de ser interpretados de modo compatible con la Convención Americana y con el modelo de Estado de derecho establecido por el artículo 1º de la propia Constitución¹⁵¹, a condición de entender que la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador. Conforme a la regla de que no debe declararse una norma violatoria de la Convención en tanto admita una interpretación compatible con ésta, la Corte encuentra que el inciso 6º del artículo 277, y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución Política de Colombia, no son incompatibles con el artículo 23 de la Convención Americana.

113. Por otro lado, el Código Disciplinario Único prevé en sus artículos 44 y 45 la facultad de la Procuraduría para destituir e inhabilitar funcionarios públicos, y define las implicaciones de dichas sanciones en los siguientes términos: “a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, o b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución, o c) La terminación del contrato de trabajo, y d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera”. La Corte ya concluyó anteriormente que una sanción de inhabilitación o destitución de un funcionario público democráticamente electo por vía de autoridad administrativa y no por “condena, por juez competente, en proceso penal”, es contraria al artículo 23.2 de la Convención y al objeto y fin de la Convención (*supra* párr. 100). Por las mismas razones, la Corte concluye que el Estado incumplió con sus obligaciones previstas en el artículo 23 de la Convención, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento, por la existencia y aplicación de las normas del Código Disciplinario Único que facultan a la Procuraduría a imponer dichas sanciones a funcionarios públicos democráticamente electos, como fue el caso del señor Petro.

114. Por otro lado, el Tribunal constata que el artículo 60 de la Ley 610 de 18 de agosto de 2000 señala que “la Contraloría General de la República publicará con periodicidad trimestral un boletín que contendrá los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él”. Asimismo, dicho artículo señala que no se podrán posesionar en cargos públicos “quienes aparezcan en el boletín de responsables” hasta que se cancele la sanción. Para efectos del presente análisis, esta norma debe ser entendida en su relación con el artículo 38 del Código Disciplinario Único, el cual prevé que “[t]ambién constituyen

¹⁵¹ Cfr. Constitución Política de Colombia, artículo 1. Dicho artículo señala lo siguiente: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”

inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes: [...] 4. Haber sido declarado responsable fiscalmente”. De lo anterior se concluye que, aun cuando las facultades de la Contraloría no contemplan la atribución directa para destituir o inhabilitar funcionarios públicos de elección popular, las sanciones pecuniarias que pueden imponer, cuando estas resultan en la obligación de realizar el pago de una deuda fiscal de alta cuantía, como sucedió en el caso del señor Petro, pueden tener el efecto práctico de inhabilitarlo en virtud de lo dispuesto en el artículo 38 del Código Disciplinario Único y de la prohibición a los funcionarios competentes de dar posesión a quienes aparezcan en el boletín de responsables fiscales.

115. En relación con lo anterior, la Corte concluye que las sanciones impuestas por la Contraloría pueden tener el efecto práctico de restringir derechos políticos, incumpliendo así las condiciones previstas en el artículo 23.2 de la Convención y que han sido reiteradas en la presente sentencia. En esa medida, el Tribunal considera que el artículo 60 de la Ley 610 de 2010 y el artículo 38 fracción 4 del Código Disciplinario Único son contrarios al artículo 23 de la Convención Americana, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento.

116. Asimismo, el Tribunal advierte que la Ley 1864 de 2017 modificó la Ley 599 del 2000 del Código Penal, para incluir delitos relacionados con los mecanismos de participación democrática. En el artículo 5 de la citada ley se dispuso la modificación del artículo 389 del Código Penal a fin de establecer el tipo penal de “elección ilícita de candidatos”, que consiste en lo siguiente: “[...] El que sea elegido para un cargo de elección popular estando inhabilitado para desempeñarlo por decisión judicial, disciplinaria o fiscal incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de doscientos (200) a ochocientos (800) salarios mínimos legales mensuales vigentes”. La Corte nota que esta norma, si bien no reconoce facultades para la restricción de derechos políticos, ni fue aplicada en el caso concreto del señor Petro, puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, constituyendo así un riesgo para sus derechos políticos y los de sus electores. En este sentido, el Tribunal considera que el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, en tanto puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público de elección popular cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, pues podría incurrir en un delito sancionado con una pena de 4 a 9 años de prisión, constituye un incumplimiento del artículo 23 de la Convención Americana en relación con el artículo 2 del mismo instrumento.

117. Finalmente, en lo que respecta al alegato de los representantes sobre la inconvencionalidad de las interpretaciones de las facultades disciplinarias por parte de la Corte Constitucional de Colombia, el Tribunal advierte que las mismas no constituyen un riesgo en sí mismo para el ejercicio de los derechos políticos del señor Petro y, por lo tanto, no constituyen una violación al artículo 23 de la Convención en relación con el artículo 2 del mismo instrumento. Sin perjuicio de ello, el Tribunal recuerda que del artículo 2 de la Convención se desprende la obligación estatal de desarrollar prácticas estatales conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en dicho tratado. En consecuencia, es necesario que la interpretación y aplicación de las facultades disciplinarias se encuentren ajustadas al mismo fin que persigue el artículo 2 de la Convención. En términos prácticos, la Corte recuerda que la interpretación de las normas que disponen las facultades de la Procuraduría o la Contraloría por parte de la Corte Constitucional, y de las demás autoridades del Estado colombiano, deben ser coherentes con los principios convencionales en materia de derechos políticos previstos en el artículo 23 de la Convención y que han sido reiterados en el presente caso.

B.2. Derechos a las garantías judiciales y la protección judicial

118. No obstante lo señalado anteriormente, en relación con la falta de competencia de una autoridad administrativa para restringir los derechos políticos de funcionarios públicos democráticamente electos, mediante las sanciones de inhabilitación y destitución, esta Corte considera oportuno entrar al análisis de las garantías aplicadas en el proceso disciplinario seguido contra el señor Petro. Este Tribunal ha señalado que el artículo 8.1 de la Convención reconoce el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos; todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1)¹⁵². De acuerdo con las disposiciones del artículo 8 de la Convención, para que en un proceso existan verdaderas garantías judiciales es preciso que se observen todos los requisitos que "sirv[a]n para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho"¹⁵³, es decir, las "condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial"¹⁵⁴.

119. En relación con lo anterior, si bien el artículo 8 de la Convención se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales"¹⁵⁵ a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos¹⁵⁶. De este modo, cuando la Convención alude al derecho de toda persona a ser oída por un "juez o tribunal competente" para la "determinación de sus derechos", está refiriéndose a cualquier autoridad pública, ya sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas¹⁵⁷. De esta forma, se desprende que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8.1 de la Convención Americana¹⁵⁸. Por esta razón, en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, de cualquier carácter, se debe observar "las debidas garantías" que aseguren,

¹⁵² Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares*, supra, párr. 91, y *Caso Noguera y Otra Vs. Paraguay*, supra, párr. 78.

¹⁵³ Cfr. *El Hábeas Corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 25; *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y Otros Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párr. 147, y *Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador*, supra, párr. 175.

¹⁵⁴ Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C No. 71, párr. 69, y *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr. 294.

¹⁵⁵ Cfr. *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 27, y *Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador*, supra, párr. 174.

¹⁵⁶ Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 69, y *Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador*, supra, párr. 174.

¹⁵⁷ Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, supra, párr. 71, y *Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 26.

¹⁵⁸ Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, supra, párr. 71, y *Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala*, supra, párr. 26.

según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso¹⁵⁹. Esto significa que el incumplimiento de una de esas garantías conlleva necesariamente una violación de dicha disposición¹⁶⁰.

120. Por su parte, el artículo 8.2 de la Convención establece adicionalmente las garantías mínimas que deben ser aseguradas por los Estados en función del debido proceso legal¹⁶¹. La Corte ha indicado que estas garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas¹⁶². En otras palabras, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal¹⁶³. Particularmente, en el *caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala*, la Corte destacó que “el derecho disciplinario forma parte del derecho sancionador [...] en la medida en que está compuesto por un conjunto de normas que permiten imponer sanciones a los destinatarios que realicen una conducta definida como falta disciplinaria”, por lo que “se acerca a las previsiones del derecho penal” y, en razón de su “naturaleza sancionatoria”, las garantías procesales de este “son aplicables *mutatis mutandis* al derecho disciplinario”¹⁶⁴.

121. Tomando en cuenta lo anterior, respecto de la destitución por vía administrativa de funcionarios públicos, la Corte ha señalado que, por su naturaleza sancionatoria y debido a que implica una determinación de derechos, las garantías procesales contempladas en el artículo 8 de la Convención Americana hacen parte del elenco de garantías mínimas que deben ser respetadas para adoptar una decisión no arbitraria y ajustada al debido proceso¹⁶⁵. En atención a ello, el Tribunal analizará si el proceso administrativo seguido por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General contra el señor Petro cumplió con las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención.

122. La Comisión alegó que el Estado había violado el derecho del señor Petro a ser oído por un juez imparcial debido al “diseño conforme al cual la misma autoridad que formula cargos es la que decide sobre la responsabilidad disciplinaria, y la forma en la que operó en el presente caso, con la imposición de sanciones severas”. Además, señaló que esto “también es contrario al principio de presunción de inocencia”. Los representantes coincidieron con la Comisión y agregaron la violación del derecho de defensa por “la ausencia de oportunidad probatoria”. En cambio, el Estado sostuvo que “el modelo del proceso disciplinario aplicado en el caso [...] es plenamente respetuoso de las garantías de imparcialidad y presunción de

¹⁵⁹ Cfr. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 117, y *Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador, supra*, párr. 176.

¹⁶⁰ Cfr. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, supra*, párr. 117, y *Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador, supra*, párr. 176.

¹⁶¹ Cfr. *Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr. 74, y *Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador, supra*, párr. 176.

¹⁶² Cfr. *Caso Baena Ricardo Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 127, y *Caso López y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2019. Serie C No. 396, párr. 200.

¹⁶³ Cfr. *Caso Baena Ricardo Vs. Panamá, supra*, párr. 124, y *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 349.

¹⁶⁴ Cfr. *Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala, supra*, párr. 75.

¹⁶⁵ Cfr. *Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala, supra*, párr. 79, y *Caso Rosadio Villavicencio Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 14 de octubre de 2019. Serie C No. 388, párr. 126.

inocencia”, y que “el derecho de defensa del senador Petro fue respetado y garantizado a cabalidad”.

123. De los alegatos de las partes se colige que, en lo que concierne al procedimiento disciplinario ante la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General, el conflicto se centra en las siguientes garantías del debido proceso: la imparcialidad de la autoridad jurisdiccional, el principio de presunción de inocencia y el derecho de defensa. La Corte analizará el caso concreto en el mismo orden, tomando en consideración los alegatos de los representantes respecto a la violación de la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación en perjuicio del señor Petro.

124. El Tribunal ha señalado que el derecho a ser juzgado por un juez o tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso que permite que los tribunales inspiren la confianza necesaria a las partes en el caso, así como a los ciudadanos en una sociedad democrática¹⁶⁶. Esto implica que se debe garantizar que el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio¹⁶⁷ y se aproxime a los hechos de la causa careciendo de todo prejuicio y ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva¹⁶⁸ que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad¹⁶⁹. Así, la imparcialidad del tribunal comporta que sus integrantes no tengan un interés directo, posición predefinida ni preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia¹⁷⁰, sino que actúen única y exclusivamente conforme a -y movidos por- el derecho¹⁷¹.

125. Asimismo, la Corte ha indicado que, como fundamento de las garantías judiciales¹⁷², el principio de presunción de inocencia implica que el imputado goza de un estado jurídico de inocencia o no culpabilidad mientras se resuelve acerca de su responsabilidad¹⁷³ y que no recae en él demostrar que no ha cometido la falta que se le atribuye pues el *onus probandi* corresponde a quien acusa¹⁷⁴. La presunción de inocencia guarda un vínculo estrecho con la

¹⁶⁶ Cfr. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 171, y *Caso Rosadio Villavicencio Vs. Perú*, *supra*, párr. 186.

¹⁶⁷ Cfr. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, *supra*, párr. 171, y *Caso Rosadio Villavicencio Vs. Perú*, *supra*, párr. 186.

¹⁶⁸ Cfr. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, *supra*, párr. 171, y *Caso Rosadio Villavicencio Vs. Perú*, *supra*, párr. 186.

¹⁶⁹ Cfr. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 56, y *Caso Rico Vs. Argentina. Excepción Preliminar y Fondo*. Sentencia de 2 de septiembre de 2019. Serie C No. 383, párr. 70.

¹⁷⁰ Cfr. *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 146, y *Caso Rosadio Villavicencio Vs. Perú*, *supra*, párr. 186.

¹⁷¹ Cfr. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*, *supra*, párr. 56, y *Caso Rosadio Villavicencio Vs. Perú*, *supra*, párr. 186.

¹⁷² Cfr. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 77, y *Caso Rodríguez Revolorio y Otros Vs. Guatemala*, *supra*, párr. 109.

¹⁷³ Cfr. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo*, *supra*, párrs. 76 y 77, y *Caso Rodríguez Revolorio y Otros Vs. Guatemala*, *supra*, párr. 109.

¹⁷⁴ Cfr. *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 154, y *Caso Valenzuela Ávila Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 11 de octubre de 2019. Serie C No. 386, párr. 113.

imparcialidad en la medida en que implica que los juzgadores no inicien el proceso con una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa¹⁷⁵. De tal suerte, esta garantía se vulnera si antes de que el acusado sea encontrado culpable una decisión judicial a él concerniente refleja que lo es¹⁷⁶. Además, el Tribunal ha señalado que la institución de la recusación tiene como finalidad actuar como garantía para las partes en el proceso, y por el otro, busca otorgar credibilidad a la función que desarrolla la jurisdicción¹⁷⁷.

126. Los representantes sostuvieron que en el proceso disciplinario contra el señor Petro no se respetó la garantía de la imparcialidad por dos razones: primero, porque al haber emitido el pliego de cargos, al momento de resolver el fallo disciplinario, la Sala Disciplinaria ya “tenía una posición tomada sobre la responsabilidad disciplinaria del señor Petro”, y segundo, porque “estamos ante un escenario de discriminación que responde a la ideología política de Gustavo Petro, toda vez que el tipo de sanción aplicado carece de una justificación objetiva y razonable, tomando en consideración que fue extremadamente lesiva con respecto a otros casos en los que existía un proceso un proceso penal en curso o incluso condenas que establecían la responsabilidad penal de los exfuncionarios”. La Corte observa que los alegatos de los representantes cuestionan, por un lado, la falta de imparcialidad objetiva por las deficiencias en el diseño normativo del proceso disciplinario seguido contra el señor Petro y, por otro, la ausencia de imparcialidad subjetiva por los motivos discriminatorios con base a los cuales fue iniciada la investigación disciplinaria.

127. En cuanto a la ausencia de imparcialidad objetiva, este Tribunal recuerda que el proceso administrativo seguido contra el señor Petro está contemplado en el Código Disciplinario Único. Este código dispone como principios rectores la legalidad¹⁷⁸, el debido proceso¹⁷⁹, la presunción de inocencia¹⁸⁰ y la motivación del fallo¹⁸¹. En concreto, su artículo 9 consagra el principio de presunción de inocencia en los siguientes términos: “[a] quien se atribuya una falta disciplinaria se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. Durante la actuación toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla”¹⁸². De igual modo, el artículo 94 establece que en la actuación disciplinaria se observarán, *inter alia*, los principios de contradicción e imparcialidad, mientras que el artículo 129 señala expresamente lo siguiente: “[e]l funcionario buscará la verdad real. Para ello deberá investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que

¹⁷⁵ Cfr. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, *supra*, párr. 184, y *Caso Rodríguez Revolorio y Otros Vs. Guatemala*, *supra*, párr. 109.

¹⁷⁶ Cfr. *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 154, y *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*, *supra*, párr. 128.

¹⁷⁷ Cfr. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*, *supra*, párrs. 63-64; *Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párr. 172, y *Caso Rico Vs. Argentina*, *supra*, párr. 70.

¹⁷⁸ Ley 734 de 2002, por la cual “se expide el Código Disciplinario Único”. Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002. Artículo 4.

¹⁷⁹ Ley 734 de 2002, por la cual “se expide el Código Disciplinario Único”. Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002. Artículo 6.

¹⁸⁰ Ley 734 de 2002, por la cual “se expide el Código Disciplinario Único”. Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002. Artículo 9.

¹⁸¹ Ley 734 de 2002, por la cual “se expide el Código Disciplinario Único”. Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002. Artículo 19.

¹⁸² Ley 734 de 2002, por la cual “se expide el Código Disciplinario Único”. Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002. Artículo 9.

demuestren la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado, y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad. Para tal efecto, el funcionario podrá decretar pruebas de oficio¹⁸³.

128. La Corte observa que, en la fase de instrucción del proceso, el señor Petro presentó solicitudes de nulidad debido, *inter alia*, a la falta de imparcialidad de las autoridades disciplinarias, por considerar que “todo el andamiaje jurídico legal y constitucional que sustenta la defensa del señor alcalde será inútil si desde la misma Procuraduría se impone, como hasta el momento ha sucedido, un prejuzgamiento de su conducta por el sólo hecho de no hacer caso a consideraciones de la misma Procuraduría, sobre una materia que corresponde a la función propia y autónoma del alcalde”¹⁸⁴. Estas solicitudes fueron rechazadas por la Sala Disciplinaria mediante resoluciones de 25 de julio de 2013 y 12 de agosto de 2013, en la primera de las cuales sostuvo lo siguiente:

El señor defensor parte de un error, el cual consiste en equiparar la demostración de algunos hechos con la comprobación de la responsabilidad disciplinaria. En efecto, una cosa es que a partir de las pruebas recaudadas en la actuación el juez disciplinario determine la comprobación de ciertos hechos, los cuales son comunes a las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la conducta cometida y otra muy diferente es que se dé por cierta la demostración de la responsabilidad disciplinaria, aspecto que comprende no solo la conducta, sino las categorías de la tipicidad, la ilicitud sustancial y la culpabilidad¹⁸⁵.

129. No obstante las garantías contempladas en el Código Disciplinario Único, y las citadas consideraciones de la Sala Disciplinaria, la Corte constata que dicha autoridad emitió el pliego de cargos que inició el proceso disciplinario contra el señor Petro y al mismo tiempo decidió sobre su procedencia. La Corte advierte 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.

130. Esta condición no se cumple en el presente caso, pues la Sala Disciplinaria formuló el pliego de cargos el 20 de junio de 2013 y, el 9 de diciembre del mismo año, emitió el fallo disciplinario que encontró probados tales cargos, estableciendo la responsabilidad administrativa del señor Petro y, en consecuencia, ordenando su destitución e inhabilitación. En razón de lo anterior, este Tribunal advierte que el diseño particular del proceso seguido contra el señor Petro evidencia una falta de imparcialidad desde el punto de vista objetivo pues resulta lógico que, al haber formulado los cargos contra el señor Petro, la Sala Disciplinaria tenía una idea preconcebida sobre su responsabilidad disciplinaria. Esto así, puesto que el Código Disciplinario Único establece como requisito para la procedencia de la formulación de cargos que “esté objetivamente demostrada la falta y exista prueba que

¹⁸³ Ley 734 de 2002, por la cual “se expide el Código Disciplinario Único”. Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002. Artículo 129.

¹⁸⁴ Resolución de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 9 de diciembre de 2013 (expediente de prueba, folios del 3 al 486).

¹⁸⁵ Auto de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación de 25 de julio de 2013 (expediente de fondo, folios 520 y 521).

comprometa la responsabilidad del investigado”¹⁸⁶. Por otro lado, el Tribunal no cuenta con elementos probatorios suficientes que permitan analizar si las acciones del Procurador General respondieron a una motivación discriminatoria.

131. En lo que respecta a los alegatos de los representantes sobre la violación del derecho a la defensa, el Tribunal observa que, si bien el señor Petro participó activamente en las diferentes fases del proceso disciplinario, y que en su curso se le ofrecieron oportunidades para la presentación de alegatos y pruebas, el hecho de que la Sala Disciplinaria no actuara con imparcialidad implicó una violación a su derecho a la defensa. La Corte recuerda que el derecho a la defensa debe poder ejercerse desde que se señala a una persona como posible autor o partícipe de un hecho punible y sólo culmina cuando finaliza el proceso. Impedir que la persona ejerza su derecho de defensa es potenciar los poderes investigativos del Estado en desmedro de los derechos fundamentales de la persona investigada. El derecho a la defensa obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto del mismo¹⁸⁷.

132. El Tribunal recuerda que el artículo 8.1 de la Convención garantiza el derecho a ser juzgado por “un tribunal competente [...] establecido con anterioridad a la ley”¹⁸⁸. En este caso, conforme a lo previamente señalado, el señor Petro fue destituido como alcalde e inhabilitado para ocupar cargos públicos mediante un proceso administrativo disciplinario ante la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General. En tanto la destitución e inhabilitación solo puede ser impuesta por un juez competente previa condena en proceso penal, la Corte advierte en este caso una violación al principio de jurisdiccionalidad. Esto es así puesto que la sanción contra el señor Petro fue ordenada por una autoridad de naturaleza administrativa que, de conformidad con las disposiciones del artículo 23.2 de la Convención en los términos desarrollados por la jurisprudencia de este Tribunal¹⁸⁹, carece de competencia al respecto.

133. Por consiguiente, la Corte considera que en el proceso disciplinario contra el señor Petro se vulneró el principio de jurisdiccionalidad, la garantía de la imparcialidad, el principio de presunción de inocencia, y el derecho a la defensa, en los términos de los artículos 8.1 y 8.2.d) de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

134. En razón de lo anterior, y en vista de las violaciones previamente declaradas, la Corte no considera necesario entrar a analizar las violaciones alegadas por la Comisión y los representantes relativas a otras garantías procesales y a la protección judicial.

C. Conclusión del capítulo

135. La Corte concluye que los derechos políticos del señor Petro se vieron afectados por la sanción de destitución e inhabilitación impuesta por la Procuraduría General el 9 de diciembre de 2013 y que fue confirmada el 13 de enero de 2014. Si bien el Consejo de Estado declaró la nulidad de dicha sanción, ordenó el pago de salarios dejados de percibir, y ordenó la desanotación de las sanciones impuestas mediante sentencia de 15 de noviembre de 2017, la

¹⁸⁶ Ley 734 de 2002, por la cual “se expide el Código Disciplinario Único”. Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002. Artículo 162.

¹⁸⁷ Cfr. *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*, *supra*, párr. 117, y *Caso López y otros Vs. Argentina*, *supra*, párr. 206.

¹⁸⁸ Cfr. *Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 75, y *Caso Amrhein y Otros Vs. Costa Rica*, *supra*, párr. 383.

¹⁸⁹ Cfr. *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*, *supra*, párr.107.

Corte concluye que dicha decisión no ha reparado integralmente el hecho ilícito que constituyó la violación del derecho al ejercicio de una función de elección popular del señor Petro, pues su mandato fue interrumpido por algo más de un mes mientras estuvo separado de su cargo en virtud de la decisión de la Procuraduría, lo cual también constituyó una afectación de los derechos políticos de sus electores y del principio democrático, y no se han modificado las normas que permitieron la imposición de dichas sanciones.

136. Adicionalmente, la Corte concluye que la vigencia de las normas que facultan a la Procuraduría a imponer sanciones de inhabilitación o destitución de funcionarios democráticamente electos previstas en general en el ordenamiento jurídico colombiano, y en particular en el Código Disciplinario Único, así como las normas que pueden tener como efecto que las decisiones de la Contraloría produzcan una inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos, y que fueron mencionadas en el presente capítulo, constituyen un incumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

137. Asimismo, la Corte concluye 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. La Corte estima que la falta de imparcialidad objetiva afectó transversalmente el proceso, tornando en ilusorio el derecho de defensa del señor Petro. Además, el Tribunal advirtió 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.

138. En consecuencia, la Corte concluye 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) de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Gustavo Francisco Petro Urrego.

VII-2 DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL¹⁹⁰

A. Alegatos de la Comisión y de las partes

139. Los **representantes** alegaron la violación al derecho a la integridad personal del señor Petro como resultado de la afectación moral que habría sufrido al ser víctima de estigmatización y como consecuencia de la alegada persecución política, y que culminó en una serie de sanciones de índole disciplinaria y de responsabilidad fiscal que fueron difundidas ampliamente en los medios de comunicación. Ello habría generado que, a través de redes sociales, se lanzaran comentarios y opiniones agresivas en su contra, atentando así contra su buen nombre y dignidad. Adicionalmente, alegaron que los efectos de las decisiones adoptadas por la Contraloría y la SIC por el supuesto detrimento patrimonial sufrido, generaron sentimientos de angustia en el señor Petro. Asimismo, como consecuencia de las decisiones antes mencionadas, expresaron que sus cuentas bancarias fueron embargadas, incluyendo su salario, privándolo así de sus medios de subsistencia. De igual modo, la existencia de información sobre planes para atentar contra su vida habría generado un sentimiento de temor del riesgo que pesaba sobre él. Alegaron que, de hecho, durante la

¹⁹⁰ Artículo 5 de la Convención Americana.

campana presidencial, sufrió un atentado a su vida. Los representantes sostuvieron que lo anterior demuestra que el señor Petro ha sido víctima de constante persecución en razón de su ideología política, y que el Estado es responsable por la violación del artículo 5 de la Convención. La **Comisión** no formuló alegatos al respecto.

140. El **Estado** alegó que ninguna de las tres alegaciones específicas presentadas por los representantes en relación con la violación del derecho a la integridad personal compromete la responsabilidad del Estado. Primero, por la falta de existencia de prueba respecto de la persecución política en contra del señor Petro en virtud de los procesos adelantados por los órganos de control del Estado, lo cual además quedaría demostrado por el respeto al debido proceso. El Estado sostuvo que el único objetivo perseguido por dichos procesos fue asegurar la sujeción del ejercicio del poder a la legalidad. Segundo, porque tal como se expuso en el apartado de excepciones preliminares, resulta totalmente infundado que el señor Petro haya sido privado de sus medios de subsistencia. Tercero, porque no ha sido demostrado cómo los hostigamientos y amenazas de que habría sido víctima el señor Petro son atribuibles al Estado. Afirmó que lo que sí está demostrado es que ha adoptado múltiples medidas de seguridad a favor del señor Petro, las cuales le han permitido ejercer varios cargos públicos a lo largo de su carrera. Expresó que el señor Petro actualmente es beneficiario de fuertes medidas de protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección, y que como Senador de la República goza de protección por parte de la Policía.

B. Consideraciones de la Corte

141. La Convención Americana reconoce en su artículo 5 que toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral, prevé que nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, y establece que toda persona privada de libertad deberá ser tratada con el respeto debido a la dignidad inherente del ser humano. La Corte ha establecido que la infracción a la integridad personal es una clase de violación que tiene diversas connotaciones de grado y cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos que deberán ser demostrados en cada situación concreta¹⁹¹. El Tribunal también ha señalado que el derecho a la integridad personal es de tal importancia que no puede ser suspendido bajo ninguna circunstancia¹⁹². Asimismo, la Corte ha señalado que de las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos que establece el artículo 1.1 de la Convención Americana derivan deberes especiales determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre¹⁹³.

142. La Corte ha sostenido 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, crear una situación amenazante o amenazar a un individuo con quitarle la vida puede constituir, en algunas

¹⁹¹ Cfr. *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Fondo*. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33, párr. 57, y *Caso Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú, supra*, párr. 139.

¹⁹² Cfr. *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 157, y *Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395, párr. 55.

¹⁹³ Cfr. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 111, y *Caso Hernández Vs. Argentina, supra*, párr. 55.

circunstancias, al menos, tratamiento inhumano¹⁹⁴. Sin embargo, en el caso no ha 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 por la Procuraduría, lo que podría haber constituido un hecho con la suficiente entidad para considerar una afectación a su integridad personal atribuible al Estado. 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.

143. En relación con el alegato de los representantes respecto a que el señor Petro habría sido privado de sus medios de subsistencia debido a las decisiones de la Contraloría y la SIC, el Tribunal constata que no existe controversia respecto a que el salario del señor Petro fue objeto de una medida cautelar de embargo con el fin de garantizar el pago de la sanción impuesta por la SIC. Sin embargo, el Tribunal advierte que, de conformidad con el artículo 155 del Código Sustantivo de Trabajo, “[e]l excedente del salario mínimo mensual solo es embargable en una quinta parte”¹⁹⁵. De lo anterior se desprende que la posible afectación a los ingresos del señor Petro solo podría haber alcanzado el 20% de su salario. Tal como fue mencionado anteriormente, el señor Petro dejó de ocupar su cargo como Alcalde de Bogotá entre el 20 de marzo de 2014 y el 23 de abril de 2014. Asimismo, según información aportada al Tribunal, debido a que el señor Petro actualmente ejerce el cargo de Senador de la República, motivo por el cual recibe un salario, no es posible afirmar que la medida de embargo haya privado a la presunta víctima de sus medios de subsistencia. En este sentido, la Corte advierte que en el expediente no consta ningún elemento probatorio tendiente a demostrar que el tiempo que dejó de percibir su salario como Alcalde de Bogotá, o el embargo del que ha sido objeto, hayan ocasionado al señor Petro un grado de angustia tal que habría vulnerado su integridad personal, y esto no puede inferirse de la aplicación de las medidas en sí mismas.

144. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte recuerda que, por su carácter alimentario¹⁹⁶, la provisión del salario guarda una estrecha relación con la protección del derecho a la vida digna, por cuanto permite procurar los medios para garantizar la propia subsistencia, de manera que no debe ser objeto de restricciones ilegales, arbitrarias o desproporcionadas. La Corte advierte que en ese sentido se pronuncia la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, cuyo artículo 10 dispone expresamente que el “salario y las prestaciones sociales en la cuantía que determine la Ley, son inembargables”¹⁹⁷, y recuerda que el Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Colombia el 7 de junio de 1963, establece en su artículo 10.2 que “el salario deberá estar protegido contra su embargo o cesión en la proporción que se considere necesaria para garantizar el mantenimiento del trabajador y de su familia”¹⁹⁸. De esta forma, los Estados deberán evitar el embargo de salarios en una proporción mayor que aquella que permita a una persona gozar de una vida digna, y además siempre deberá estar prevista por la ley y ser proporcional.

¹⁹⁴ Cfr. *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas, supra*, párr. 109, y *Caso Familia Barrios Vs. Venezuela, supra*, párr. 82.

¹⁹⁵ Código Sustantivo del Trabajo, adoptado mediante Decreto 2663 de 5 de agosto de 1950. Diario Oficial No. 27.407 de 9 de septiembre de 1950. Modificado por la Ley 11 de 1984.

¹⁹⁶ Cfr. *Mutatis mutandis, caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párr. 137.

¹⁹⁷ Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, 1948.

¹⁹⁸ OIT. Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), adoptado el 1º de julio de 1949 en la trigésima segunda reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.

145. En consecuencia, el Tribunal concluye que el Estado no es responsable por la violación al artículo 5 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Petro.

VIII REPARACIONES

146. Sobre la base de lo dispuesto en el artículo 63.1 de la Convención Americana, la Corte ha indicado que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente, y que esa disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado¹⁹⁹. Además, este Tribunal ha establecido que las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos. Por tanto, la Corte deberá analizar dicha concurrencia para pronunciarse debidamente y conforme a derecho²⁰⁰.

147. En consecuencia, sin perjuicio de cualquier forma de reparación que se acuerde posteriormente entre el Estado y la víctima, y de acuerdo con las consideraciones expuestas sobre el fondo y las violaciones a la Convención declaradas en la presente Sentencia, el Tribunal procederá a analizar las pretensiones presentadas por la Comisión y los representantes de la víctima, así como las observaciones del Estado a las mismas, a la luz de los criterios fijados en su jurisprudencia en relación con la naturaleza y alcance de la obligación de reparar, con el objeto de disponer las medidas dirigidas a reparar los daños ocasionados²⁰¹.

A. Parte Lesionada

148. Este Tribunal considera parte lesionada, en los términos del artículo 63.1 de la Convención, a quien ha sido declarada víctima de la violación de algún derecho reconocido en la misma. Por lo tanto, esta Corte considera como “parte lesionada” a Gustavo Francisco Petro Urrego, quien en su carácter de víctima de las violaciones declaradas en el capítulo VII, será considerado beneficiario de las reparaciones que la Corte ordene.

B. Medidas de restitución, satisfacción y garantías de no repetición

B.1. Medidas de satisfacción

149. Los **representantes** solicitaron que la Corte ordenara al Estado la publicación de: i) el resumen oficial de la Sentencia en un Diario Oficial; ii) el resumen oficial de la Sentencia en un diario de amplia circulación nacional, y iii) la Sentencia en su integridad en el sitio web de la Presidencia de la República, de la Alcaldía Mayor de Bogotá y de la Procuraduría General de la Nación por un año. El **Estado** no se refirió a esta medida.

¹⁹⁹ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párrs. 24 y 25, y *Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua, supra*, párr. 103.

²⁰⁰ Cfr. *Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 191, párr. 110, y *Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua, supra*, párr. 105.

²⁰¹ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas, supra*, párrs. 25 y 26, y *Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua, supra*, párr. 106.

150. La Corte dispone, como lo ha hecho en otros casos²⁰², que el Estado publique, en el plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, en un tamaño de letra legible y adecuado: a) el resumen oficial de la presente Sentencia elaborado por la Corte, por una sola vez, en el Diario Oficial; b) el resumen oficial de la presente Sentencia elaborado por la Corte, por una sola vez, en un diario de amplia circulación nacional, y c) la presente Sentencia en su integridad, disponible por un período de un año, en el sitio web oficial de la Procuraduría General de la Nación. El Estado deberá informar de forma inmediata a este Tribunal una vez que proceda a realizar cada una de las publicaciones dispuestas, independientemente del plazo de un año para presentar su primer informe dispuesto en el punto resolutivo 7 de la presente Sentencia.

B.2. Garantías de no repetición

151. La **Comisión** solicitó que el Estado adecúe 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. Asimismo, solicitó que el Estado adecúe 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 tal sentido, solicitó que Colombia se abstenga 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 en firme.

152. Los **representantes** solicitaron que el Estado realice una reforma de las facultades sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación con respecto a los funcionarios electos por voto popular. En tal sentido, afirmaron que el riesgo de abrir investigaciones disciplinarias en contra del señor Petro está latente, reiterando las infracciones dadas al debido proceso y a la regulación convencional en materia de derechos políticos. Asimismo, solicitaron que el Estado derogue el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, el cual modifica el Código Penal colombiano introduciendo como conducta punible ser elegido para un cargo de elección popular estando inhabilitado 'por decisión judicial, disciplinaria o fiscal', tomando en cuenta los parámetros convencionales sobre la restricción a los derechos políticos.

153. El **Estado** alegó que la Corte carece de competencia para pronunciarse y ordenar la modificación de las normas constitucionales y legales que consagran las facultades sancionatorias de la Procuraduría, así como la derogación del artículo 5 de la Ley 1864, ya que ello constituiría un control de convencionalidad en abstracto e iría en contradicción con la autonomía de los Estados democráticos de definir, bajo estándares internacionales, su ordenamiento jurídico. Asimismo, el Estado afirmó que a lo largo del proceso quedó demostrada la convencionalidad del ordenamiento jurídico colombiano en lo relacionado con las facultades de la Procuraduría General de la Nación para sancionar funcionarios de elección popular y destacó la promulgación del nuevo Código General Disciplinario que amplía las garantías concedidas a los procesados.

154. Este Tribunal encontró que el Estado incumplió con sus obligaciones previstas en el artículo 23 de la Convención en relación con el artículo 2 del mismo instrumento, por la existencia de diversos dispositivos del ordenamiento jurídico colombiano. En consecuencia, la

²⁰² Cfr. *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69., párr. 79, y *Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua*, *supra*, párr. 118.

Corte considera que, como garantía de no repetición, el Estado deberá, en un plazo razonable, adecuar su ordenamiento interno de acuerdo a lo señalado en los párrafos 111 a 116 de la presente Sentencia.

C. Otras medidas solicitadas

155. La **Comisión** solicitó que la Corte ordenara al Estado que: a) deje sin efecto los actos administrativos sancionatorios que impusieron sanciones de inhabilitación al señor Petro Urrego; b) adopte 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; c) adopte 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, y d) adopte 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.

156. Los **representantes** solicitaron a la Corte que ordenara al Estado: a) dejar sin efecto la Sentencia de la Corte Constitucional que permite el “desborde de la facultad sancionatoria respecto de los funcionarios de elección popular”; b) ordenar al Estado que ofrezca disculpas públicas; c) cesar los efectos de las decisiones fiscales emitidas por la Contraloría Distrital y las consecuencias de las sanciones de la Superintendencia de Industria y Comercio; d) abstenerse de continuar refiriéndose al caso del señor Petro Urrego en el contexto de la lucha contra la corrupción por la Procuraduría General de la Nación; y e) abstenerse de usar los medios legales como mecanismo de persecución y exclusión política del señor Petro Urrego que encarna en un proyecto político alternativo progresista y de izquierda; f) formule e implemente una política pública que defina los lineamientos de la potestad sancionatoria dirigida a funcionarios públicos elegidos popularmente; g) realice jornadas de sensibilización dirigidas a los funcionarios públicos sobre el derecho a la oposición y a profesar ideologías políticas diferentes.

157. El **Estado** reiteró que la potestad sancionatoria de la Procuraduría sobre funcionarios de elección popular es acorde a la Constitución, y no ha sido ejercida de manera arbitraria ni con fines de persecución política. Asimismo, destacó que las reparaciones solicitadas por los representantes referentes a reformas legales y constitucionales tocan de fondo la arquitectura constitucional colombiana y el sistema de defensa de la legalidad adoptado por Colombia. Al respecto, afirmó que todos estos instrumentos han sido adoptados por un sistema democrático y participativo e incluso el señor Petro votó a favor del Código Disciplinario Único. Asimismo, alegó que no existe ninguna prueba en el presente caso de que se haya vulnerado el derecho del señor Petro a la oposición y a profesar ideologías diferentes. Por estas razones, solicitó el rechazo de las solicitudes de la Comisión y los representantes.

158. Este Tribunal considera que el presente caso no permite concluir la necesidad de ordenar una medida de restitución en favor del señor Petro, pues ya el mandato del señor Petro como Alcalde de Bogotá ha concluido y se declaró la nulidad de las sanciones de destitución e inhabilidad impuestas por la Procuraduría a través de sentencia del Consejo de Estado. Tampoco resulta procedente ordenar la adopción de medidas legislativas o de otra índole respecto del procedimiento disciplinario previsto en el Código Disciplinario Único, o respecto al tiempo en que deben ser resueltas las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en Colombia, pues no existen elementos para concluir la existencia de un problema

de carácter estructural que amerite la modificación de dicho procedimiento, o la necesidad de implementar políticas públicas dirigidas a la sensibilización de los funcionarios de la Procuraduría. Por otro lado, el Tribunal considera que no es procedente ordenar el cese de las decisiones fiscales emitidas por la Contraloría y la multa de la SIC, en tanto no existe nexo causal entre las violaciones declaradas en la presente sentencia y la solicitud de los representantes. En ese sentido, la Corte considera que la emisión de la presente Sentencia y las reparaciones ordenadas en este capítulo, en especial las medidas de satisfacción y las garantías de no repetición previamente mencionadas, resultan suficientes y adecuadas por lo que no procede ordenar las medidas de reparación solicitadas por los representantes en el presente acápite. Sin perjuicio de ello, el Estado puede adoptarlas y otorgarlas a nivel interno.

D. Indemnizaciones compensatorias

D.1. Daño material

159. La **Comisión** solicitó que el Estado reparara integralmente las violaciones de derechos declaradas en el informe de Fondo, incluyendo el aspecto material e inmaterial. Los **representantes** consideraron que la indemnización fijada en la sentencia del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017, en la que se ordenó el restablecimiento de los salarios y prestaciones dejados de percibir por la presunta víctima, son suficientes en lo que respecta al lucro cesante. Por otro lado, los representantes solicitaron que la Corte fijara una suma en equidad, como daño emergente, que reconozca los recursos materiales, en tiempo y transporte, invertidos por el señor Petro Urrego para procurar su defensa en los procedimientos disciplinarios y fiscales iniciados en su contra. El **Estado** alegó que, al no haber una violación de la Convención Americana, es improcedente cualquier condena a la indemnización de daños.

160. Este Tribunal ha desarrollado en su jurisprudencia que el daño material supone la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso²⁰³. En el presente caso, la Corte ordena al Estado que garantice el pago efectivo e inmediato de los salarios y prestaciones dejados de percibir durante el tiempo que fue destituido de su cargo como Alcalde de Bogotá, en los términos fijados en la sentencia del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017. Por otro lado, el Tribunal rechaza la solicitud de los representantes respecto al daño emergente, puesto que los recursos de tiempo, recursos materiales y transporte en que el señor Petro pudo incurrir en el curso normal de un proceso administrativo y judicial no constituyeron un daño que sea objeto de reparación en el presente caso.

D.2. Daño inmaterial

161. La **Comisión** solicitó que el Estado reparara integralmente las violaciones de derechos declaradas en el Informe de Fondo, incluyendo el aspecto material e inmaterial. Los **representantes** solicitaron que la Corte tomara en cuenta los daños morales ocasionados por las preocupaciones y aflicciones causados en el señor Petro Urrego y su familia a partir de las decisiones de la Contraloría Distrital de Bogotá, como consecuencia de las cuales fueron embargadas sus cuentas bancarias. Asimismo, solicitaron que el Tribunal tenga en consideración el daño moral causado por la multa impuesta por la SIC como consecuencia de

²⁰³ Cfr. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C No. 91, párr. 43, y *Caso Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua, supra*, párr. 123.

la cual fue embargado su salario y aquellos ocasionados en perjuicio del señor Petro Urrego y de sus familiares en razón de las violaciones de sus derechos humanos, incluyendo afectaciones al buen nombre, a la honra y a su tranquilidad. En virtud de lo anterior, solicitaron que la Corte fije una compensación económica por concepto de daño inmaterial en la suma de USD \$40.000 (cuarenta mil dólares de los Estados Unidos de América). El **Estado** alegó que al no haber una violación de la Convención Americana es improcedente cualquier condena a la indemnización de daños. Asimismo, señaló que los argumentos de los representantes respecto a las supuestas afectaciones morales sufridas por el señor Petro y su familia son infundadas.

162. En el presente caso, y en vista de las violaciones declaradas a los derechos políticos y las garantías judiciales del señor Petro, la Corte decide otorgarle, en equidad, la cantidad de USD \$ 10.000,00 (diez mil dólares de los Estados Unidos de América) como compensación por el daño inmaterial sufrido.

E. Costas y gastos

163. Los **representantes** solicitaron el pago de las costas y gastos incurridos por a) la Asociación para la Promoción Social Alternativa (MINGA) y b) el Colectivo de Abogados 'José Alvear Restrepo' (CCAJAR). Como anexos a su escrito de solicitudes y argumentos, los representantes presentaron comprobantes de pago por los siguientes montos: a) USD \$14.889,82 (catorce mil ochocientos ochenta y nueve dólares con ochenta y dos centavos de los Estados Unidos de América) por los gastos incurridos por CCAJAR, y c) USD \$3.858 (tres mil ochocientos cincuenta y ocho dólares de los Estados Unidos de América) por los gastos incurridos por MINGA. Posteriormente, en sus alegatos finales los representantes presentaron comprobantes de pago referentes a su participación en la audiencia pública del caso por los siguientes montos: d) USD \$2.944,62 (dos mil novecientos cuarenta y cuatro dólares con sesenta y dos centavos de los Estados Unidos de América) por los gastos de transporte, alimentación y hospedaje de dos abogadas y abogado de CCAJAR; e) USD \$900 (novecientos dólares de los Estados Unidos de América) por los gastos de transporte, alimentación y hospedaje de un abogado de MINGA, y f) USD \$388.91 (trescientos ochenta y ocho dólares con noventa y un centavos de los Estados Unidos de América) por los gastos de transporte y hospedaje del señor Petro Urrego.

164. La Corte reitera que, conforme a su jurisprudencia²⁰⁴, las costas y gastos hacen parte del concepto de reparación, toda vez que la actividad desplegada por las víctimas con el fin de obtener justicia, tanto a nivel nacional como internacional, implica erogaciones que deben ser compensadas cuando la responsabilidad internacional del Estado es declarada mediante una sentencia condenatoria. En cuanto al reembolso de las costas y gastos, corresponde al Tribunal apreciar prudentemente su alcance, el cual comprende los gastos generados ante las autoridades de la jurisdicción interna, así como los generados en el curso del proceso ante el Sistema Interamericano, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto y la naturaleza de la jurisdicción internacional de protección de los derechos humanos. Esta apreciación puede ser realizada con base en el principio de equidad y tomando en cuenta los gastos señalados por las partes, siempre que su *quantum* sea razonable²⁰⁵.

²⁰⁴ Cfr. *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párr. 82, y *Caso Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú*, *supra*, párr. 274.

²⁰⁵ Cfr. *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina*, *supra*, párr. 82, y *Caso Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú*, *supra*, párr. 274.

165. Tomando en cuenta los montos solicitados por cada una de las organizaciones y los comprobantes de gastos presentados, la Corte dispone fijar el pago de: a) un monto total de USD \$17.834,44 (diecisiete mil ochocientos treinta y cuatro dólares con cuarenta y cuatro centavos de los Estados Unidos de América) por concepto de costas y gastos a favor del Colectivo de Abogados 'José Alvear Restrepo' (CCAJAR); b) un monto total de USD \$5.146,91 (cinco mil ciento cuarenta y seis dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de costas y gastos a favor de la Asociación para la Promoción Social Alternativa (MINGA). El monto fijado en favor del CCAJAR incluye aquellos gastos de transporte y hospedaje del señor Petro por su participación en la audiencia pública. Dichas cantidades deberán ser entregadas directamente a dichas organizaciones. En la etapa de supervisión del cumplimiento de la presente Sentencia, la Corte podrá disponer que el Estado reembolse a la víctima o sus representantes los gastos razonables en que incurran en dicha etapa procesal²⁰⁶.

F. Modalidad de cumplimiento de los pagos ordenados

166. El Estado deberá efectuar el pago de las indemnizaciones por concepto de daño inmaterial y el reintegro de costas y gastos establecidos en la presente Sentencia directamente a la persona indicada en la misma, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, sin perjuicio de que pueda adelantar el pago completo en un plazo menor, en los términos de los siguientes párrafos.

167. En caso de que el beneficiario haya fallecido o fallezca antes de que le sea entregada la cantidad respectiva, esta se entregará directamente a sus derechohabientes, conforme al derecho interno aplicable.

168. El Estado deberá cumplir con las obligaciones monetarias mediante el pago en dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda nacional, utilizando para el cálculo respectivo el tipo de cambio que se encuentre vigente en la bolsa de Nueva York, Estados Unidos de América, el día anterior al pago.

169. Si por causas atribuibles al beneficiario de las indemnizaciones o a sus derechohabientes no fuese posible el pago de las cantidades determinadas dentro del plazo indicado, el Estado consignará dichos montos a su favor en una cuenta o certificado de depósito en una institución financiera colombiana solvente, en dólares de los Estados Unidos de América, y en las condiciones financieras más favorables que permitan la legislación y la práctica bancaria. Si no se reclama la indemnización correspondiente una vez transcurridos diez años, las cantidades serán devueltas al Estado con los intereses devengados.

170. Las cantidades asignadas en la presente Sentencia como indemnización por daños inmateriales, y como reintegro de costas y gastos, deberán ser entregadas a las personas y organizaciones indicadas en forma íntegra, conforme a lo establecido en esta Sentencia, sin reducciones derivadas de eventuales cargas fiscales.

171. En caso de que el Estado incurriera en mora, deberá pagar un interés sobre la cantidad adeudada correspondiente al interés bancario moratorio en la República de Colombia.

²⁰⁶ Cfr. *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2010. Serie C No. 217, párr. 29, y *Caso Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú, supra*, párr. 275.

IX PUNTOS RESOLUTIVOS

172. Por tanto,

LA CORTE

DECIDE,

Por unanimidad:

1. Desestimar la excepción preliminar relativa a la alegada falta de agotamiento de recursos internos, de conformidad con los párrafos 21 a 28 de esta Sentencia.
2. Desestimar las excepciones preliminares relativas a la falta de competencia para realizar un control de convencionalidad en abstracto; la falta de fundamento de los alegatos concernientes a la integridad persona; y la caracterización de hechos que no exponen una violación a la Convención, de conformidad con los párrafos 32 a 33 de esta Sentencia.

DECLARA,

Por unanimidad, que:

3. El Estado es responsable por la violación del derecho contenido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo tratado, en perjuicio de Gustavo Petro Urrego, en los términos de los párrafos 90 a 117 y de los párrafos 135 a 138 de la presente Sentencia.
4. El Estado es responsable por la violación de los derechos reconocidos en los artículos 8.1 y 8.2.d) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar dichos derechos, consagradas en los artículos 1.1 del mismo tratado, en perjuicio de Gustavo Petro Urrego, en los términos de los párrafos 118 a 133.

Por cuatro votos a favor y dos en contra, que:

5. El Estado no es responsable por la violación del derecho consagrado en el artículo 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar dichos derechos sin discriminación, en perjuicio de Gustavo Petro Urrego, en los términos de los párrafos 141 a 145 de la presente Sentencia.

Disienten los jueces Patricio Pazmiño Freire y Raúl Zaffaroni.

Y DISPONE:

Por unanimidad, que:

6. Esta Sentencia constituye, por sí misma, una forma de reparación.

7. El Estado realizará las publicaciones indicadas en el párrafo 150 de la presente Sentencia.

8. El Estado adecuará, en un plazo razonable, su ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en la presente Sentencia, en los términos de lo dispuesto en el párrafo 154 de la presente Sentencia.

9. El Estado pagará las cantidades fijadas en el párrafo 162 de la presente Sentencia por concepto de indemnización de daño inmaterial, y por el reintegro de costas y gastos, en los términos del párrafo 165 y de los párrafos 166 a 171 de la presente Sentencia.

10. El Estado, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de esta Sentencia, rendirá al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la misma, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo 150 de la presente Sentencia.

11. La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma.

Los jueces L. Patricio Pazmiño Freire y Eugenio Raúl Zaffaroni dieron a conocer sus votos individuales parcialmente disidentes.

Redactada en español en San José, Costa Rica, el 8 de julio de 2020.

Corte IDH. Caso *Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de julio de 2020.

Elizabeth Odio Benito
Presidenta

L. Patricio Pazmiño Freire

Eduardo Vio Grossi

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Eugenio Raúl Zaffaroni

Ricardo C. Pérez Manrique

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Elizabeth Odio Benito
Presidenta

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

VOTO PARCIALMENTE DISIDENTE
JUEZ L. PATRICIO PAZMIÑO FREIRE
SENTENCIA DE 8 DE JULIO DE 2020. CASO PETRO URREGO VS. COLOMBIA

I. La violación de los derechos políticos y las garantías judiciales de Gustavo Petro Urrego

En la Sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, la Corte reiteró la interpretación establecida en el precedente *López Mendoza Vs. Venezuela* respecto a los alcances del artículo 23.2 de la Convención Americana, en el sentido de que la inhabilitación de funcionarios públicos democráticamente electos por parte de una autoridad administrativa disciplinaria resulta incompatible con la literalidad, el objeto y el fin de la referida disposición. Es pertinente recordar que el señor Petro fue destituido como Alcalde Mayor de Bogotá el 9 de diciembre de 2013, como resultado de un proceso disciplinario seguido en su contra por la Procuraduría General de la Nación, cuya sanción también le inhabilitó para ocupar cargos públicos por un periodo de 15 años.

La Corte concluyó que dicha sanción constituyó una violación a los derechos políticos del señor Petro en los términos del artículo 23 de la Convención porque no fue impuesta por un juez competente en un proceso penal, con arreglo a las garantías judiciales contempladas en el artículo 8 del mismo instrumento. En tal sentido, la Corte precisó que la destitución de un funcionario de elección popular, en tanto representa una afectación de los derechos políticos en su dimensión individual como colectiva, tampoco puede ser ordenada por una autoridad administrativa de naturaleza disciplinaria. No hay duda entonces que existió una violación a los derechos políticos del señor Petro con la decisión de la Procuraduría.

La Corte estimó adecuadamente que el diseño del proceso disciplinario que culminó en la imposición de la aludida sanción resultó violatorio de la garantía de imparcialidad porque la misma autoridad que presentó los cargos fue la que resolvió respecto a la responsabilidad del señor Petro, concentrándose en la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General las atribuciones investigativas, acusatorias y sancionatorias, lo que conllevó a que esta instancia albergue y alimente una idea preconcebida y a la vez consistente, que surge con la denuncia de la propia autoridad que a posteriori investiga, ratifica la acusación y finalmente emite la sanción acerca de la responsabilidad disciplinaria del señor Petro. Estas violaciones al debido proceso tornaron en ilusorio el derecho de defensa del señor Petro.

II. La ausencia de condena al Estado por los actos de discriminación en perjuicio de la víctima

Concuerdo con el razonamiento central de la mayoría en lo que respecta a los derechos políticos y las garantías judiciales, en este caso, principalmente por que esta decisión ratifica y reafirma de manera nítida y fuera de toda duda que los derechos políticos están protegidos en su integralidad por el sistema convencional e internacional de los derechos humanos, quedando manifiesto que está impedida su restricción o limitación por decisiones adoptadas al margen de esta normativa, sean estas políticas, judiciales o administrativas que no rindan tributo a las garantías del debido proceso.

Sin embargo, la decisión de la mayoría, siendo la adecuada, conforme lo dicho, se torna en insuficiente y limitada, ya que en mi razonamiento, lamentablemente no alcanzó a cubrir un derecho de inmensas consecuencias: la discriminación en razón de las ideas o credo político.

En circunstancias del contexto, regional e internacional, donde la academia, la justicia, así como actores sociales y políticos, están encendiendo sus preocupaciones frente a eventuales y no aisladas prácticas de injerencia en la dinámica del debate democrático, bajo modalidades en apariencia revestidas de legalidad, es imprescindible que volvamos a reafirmar algunas de las fuentes originarias que alimentan y sostienen un estado republicano: el derecho a disenter, a la diversidad de opiniones y credos y a la participación política en el marco de un régimen de democracia electoral representativa. Principios, valores y reglas que al asumirlos ya incorporados en la praxis institucional, hemos dado por sentado su cómoda existencia, sin percatarnos que lenta, pero sistemáticamente, se van diluyendo, al calor de prácticas, sea de carácter violeto o explícito, o, por el uso, cada vez menos soterrado, de actuaciones formalizadas en marcos institucionales, que de no ser oportunamente identificadas y contenidas jurídicamente, podrían favorecer a un progresivo e irreparable deterioro de los principios fundacionales del sistema interamericano y su orden público, poniendo en serio entredicho el modelo republicano de derecho.

III. Razones para la disidencia

En este punto, es menester cuestionarse si es posible superar la rigidez del análisis procesal constreñido a los hechos y pruebas actuadas y reconocidas en el Informe de Fondo de la Comisión, para considerarlas como concluyentes y por tanto excluyentes. En ese sentido, lo primero que hay que recordar es que el artículo 58 del Reglamento de la Corte faculta al Tribunal a que “en cualquier estado de la causa”, procure “de oficio toda prueba que considere útil y necesaria. En particular, podrá oír en calidad de presunta víctima, testigo, perito o por otro título, a cualquier persona cuya declaración, testimonio, u opinión estime pertinente”. De este artículo se desprende con claridad que, como juzgadores, estamos facultados a mirar distintos elementos que nos permitan obtener información verificable para lograr una justa decisión. De hecho, la Corte ha llevado a cabo esta práctica en diversas ocasiones, cuando realiza investigaciones propias o convoca declarantes de oficio para tener una mejor apreciación de los elementos de prueba aún cuando estos no hayan sido aportados por las partes o por la Comisión¹.

En este caso, era necesario hacer uso de las facultades que el propio reglamento reconoce y acudir a otros medios de evaluación y ponderación para así poder recabar elementos, hechos y pruebas que permitieran descartar o aceptar los alegatos de los representantes respecto de su afirmación que la pluralidad de procesos disciplinarios abiertos, contra el señor Petro, no constituían meras actuaciones aisladas de la Procuraduría y otros órganos de control dentro del sistema jurídico colombiano, sino que eran parte de un contexto más amplio. En ese sentido, es pertinente reflexionar sobre la veracidad, o no, de lo señalado por los representantes durante el proceso respecto que en este caso del señor Petro se puede evidenciar que “las personas con ideologías políticas distintas y con una perspectiva de cambio social han sido silenciadas de diferentes maneras, incluso imponiendo desde la institucionalidad obstáculos que resultan afectando en medidas desproporcionadas su activismo político y social”².

¹ Véase, por ejemplo, *Caso Véliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párr. 53, y *Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261, párr. 37.

² Cfr. Escrito de solicitudes, argumentos y pruebas de 2 de noviembre de 2018 (expediente de fondo, folio 164)

Hay que recordar que el señor Petro expresó en la audiencia pública su filiación como “un dirigente político de izquierda”. Respecto de los procesos seguidos en su contra por la Procuraduría, aseveró que en virtud de los ejes democráticos propuestos por su gobierno cuando fue Alcalde de Bogotá “vino una resistencia institucional no de la sociedad sino del Estado mismo contra esa administración. Los procesos disciplinarios de autoridades administrativas como el procurador o de los contralores se circunscribieron a perseguir la política pública que yo agenciaba a través de los decretos que expedía”³, manifestó.

Una lectura “ramificada y relacional” de las declaraciones públicas que ha realizado el entonces Procurador General, quien se presentó como precandidato presidencial a las elecciones de 2018, a las que también concurrió el señor Petro, habría permitido tener una mayor comprensión acerca de los motivos detrás de las decisiones sancionatorias que emitió la Procuraduría. Desde esa lectura posible, no pueden pasar desapercibidas las expresiones públicas del entonces Procurador cuando se refirió a la necesidad de “recuperar el país y alejarlo de la amenaza del socialismo del siglo XXI que encarna la izquierda”⁴. O, cuando refiriéndose en concreto al señor Petro, y específicamente al proceso disciplinario adelantado en su contra, expresó públicamente lo siguiente: “Hablando de fanáticos: Gustavo Petro asesinó colombianos, quemó el Palacio de Justicia y no pagó por sus crímenes. Ahora pretende victimizarse porque sancionamos su probada ineficiencia como alcalde de Bogotá”⁵. En otras declaraciones, el entonces Procurador General acusó al señor Petro de haber negociado políticamente la resolución del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017⁶.

También es importante recordar que en su declaración escrita ante la Corte, el actual Senador Iván Cepeda, quien al igual que el señor Petro se identifica como un político de oposición y que fue sujeto a procesos de investigación por parte de la Procuraduría General, expuso ante la Corte hechos del entonces Procurador en el marco de los procesos disciplinarios seguidos en su contra que en su opinión tenían una “intencionalidad política”, dirigida a “limitar [su] ejercicio de [sus] funciones como congresista, en especial, el derecho a ejercer control político y [su] labor de defensa de la paz y de los derechos humanos”. En particular, manifestó que “es evidente la intensión de menoscabar mis derechos y el ejercicio de mi actividad parlamentaria, y el interés que tuvo el entonces Procurador (...), quien (...) violentó mis derechos a la presunción de inocencia, al debido proceso y al derecho a la defensa durante las actuaciones”.

El uso por parte del entonces Procurador General del adjetivo descalificador y despectivo de “fanático”, para referirse al señor Petro, en declaraciones específicas respecto al proceso disciplinario iniciado en su contra, así como la imputación pública del cometimiento de graves

³ Cfr. Declaración rendida por Gustavo Francisco Petro Urrego ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la audiencia pública celebrada el 6 de febrero de 2020.

⁴ ‘La realidad del país demanda la unidad’ (consultado en línea). En: El Tiempo, 27 de enero de 2018. Disponible en:

<https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/presidenciales/alejandro-ordonez-habla-sobre-candidatura-presidencial-en-coalicion-uribe-pastrana-175998>.

⁵ Tweet publicado el 15 de noviembre de 2017 por AOM desde su cuenta de Twitter (consultado en línea). En: Las 2 Orillas, 16 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.las2orillas.co/gustavo-petro-asesino-colombianos-quemo-el-palacio-de-justicia-y-no-pago-por-sus-crmenes-alejandro-ordonez/>

⁶ Tweet publicado el 16 de noviembre de 2017 por AOM desde su cuenta de Twitter (consultado en línea). En: Las 2 Orillas, 16 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.las2orillas.co/gustavo-petro-asesino-colombianos-quemo-el-palacio-de-justicia-y-no-pago-por-sus-crmenes-alejandro-ordonez/>

ilícitos penales, sumado a los cuestionamientos de la defensa sobre la falta de imparcialidad subjetiva en el referido proceso, y, por último, las declaraciones del Senador Iván Cepeda acerca de los motivos políticos subyacentes en las actuaciones disciplinarias de la Procuraduría, permitían inferir que el proceso disciplinario y los actos y resoluciones derivados, no solo que no estuvieron amparados en derecho, conforme lo declara la Sentencia, sino que, adicionalmente, estas actuaciones se agravaban en perjuicio del recurrente por que estaban claramente alimentadas y obedecieron a prejuicios sobre el credo, la ideología política del señor Petro y por lo tanto constituyeron actos de discriminación encubierta y una desviación de poder.

La Corte ha hecho ya una reflexión en los casos de *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela* y *San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela* sobre procesos que gozan de una apariencia de legalidad, pero que en realidad tienen una motivación discriminatoria⁷. En esos casos, la Corte se ha referido a la discriminación como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas⁸.

También ha destacado que el artículo 1.1 de la Convención es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado, y ha dispuesto la obligación de los Estados Parte de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidos “sin discriminación alguna”. Es decir, que cualquiera sea el origen o la forma que asuma, todo tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Convención es *per se* incompatible con la misma⁹. También ha señalado que el incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional. Es por ello que existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación¹⁰.

En razón de dicho precedente jurisdiccional, en el caso de Petro correspondía determinar si, más allá de la formalidad o potestad invocadas por la autoridad estatal para actuar, existían evidencias para considerar que la motivación o propósito real del proceso disciplinario seguido en contra suya fue ejercer alguna forma de represalia, persecución o discriminación encubiertas. En este sentido, la Corte ha estimado que, en la medida en que se alega un acto de persecución, discriminación o represalia encubiertos o una interferencia arbitraria o indirecta en el ejercicio de un derecho, es relevante tomar en cuenta que el motivo o propósito de un determinado acto de las autoridades estatales cobra significación para el análisis

⁷ Cfr. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 189, y *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 190.

⁸ Cfr. *Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de febrero de 2012, párr. 81, y *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párr. 269.

⁹ Cfr. *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 53, y *Caso I.V. Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párr. 239.

¹⁰ Cfr. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párr. 85, y *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 335.

jurídico de un caso¹¹, por cuanto una motivación o un propósito distinto al de la norma que otorga las potestades a la autoridad estatal para actuar, puede llegar a demostrar si la acción puede ser considerada como actuación arbitraria¹² o una desviación de poder¹³.

La Corte pudo haber tomado como punto de partida que las actuaciones de las autoridades estatales están cubiertas por una presunción de comportamiento conforme a derecho¹⁴, por lo cual, para desvirtuar esta presunción de buena fe, una actuación irregular por parte de aquéllas tiene que aparecer probada¹⁵. Para tales efectos, la Corte pudo haber procedido a realizar el recuento de la prueba obrante en el expediente –y aquella que considerara pertinente recabar de oficio, alguna de las que han sido mencionadas en este voto- sobre la alegada finalidad no declarada y a examinar dicha prueba¹⁶.

En ese sentido, en mi opinión, al proponerse realizar un análisis conglobado de los diferentes elementos probatorios, la Corte pudo haber advertido que, valorados todos estos, más, los hechos a los que los representantes hicieron referencia para demostrar que la actuación de la Procuraduría estuvo motivada por claros e indudables desafectos con la opción política que manifiesta y defiende el señor Petro, claramente se configuraron elementos suficientes para desvirtuar la presunción de legalidad de los actos de la Procuraduría en tanto existieron elementos fehacientes de prueba que superan el nivel de las conjeturas alegadas por los representantes. Estos elementos, tomados en su conjunto, en mi opinión, son lo suficientemente consistentes para demostrar que las acciones del Estado colombiano, en sus distintos niveles, estuvieron afectadas por estas percepciones de discriminación que concluyeron violando los derechos políticos del señor Petro, para afectar su continuidad en el ejercicio del gobierno de la ciudad y eventualmente su participación en las elecciones presidenciales del año 2018.

El contexto de acoso institucional contra el señor Petro, además de configurar una violación a sus derechos políticos y al debido proceso, también generó una afectación a su integridad personal por la angustia y sanción de inseguridad que implica el saberse blanco constante de las autoridades y no poder desarrollar democráticamente su proyecto político, en nombre y representación de sus electores. La Corte tuvo la oportunidad de abordar todos estos elementos en la Sentencia y calificar adecuadamente las consecuencias que tuvieron en la integridad personal de Petro y de su familia. Haberlo hecho así habría demostrado cómo el actuar discriminatorio del Estado afectó de manera transversal los derechos políticos, las garantías judiciales, la protección judicial y la integridad personal de la víctima.

¹¹ Cfr. *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266, párr. 173, y *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 210.

¹² Cfr. *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador, supra*, párr. 173. Al respecto, el Tribunal Europeo ha tenido en cuenta el propósito o motivación que las autoridades estatales mostraron a la hora de ejercer sus funciones, para determinar si existió o no una violación al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Ver TEDH, *Caso Gusinskiy Vs. Rusia*, (No. 70276/01), Sentencia de 19 de mayo de 2004, párrs. 71 a 78; *Caso Cebotari Vs. Moldavia*, (No. 35615/06), Sentencia de 13 de noviembre de 2007, párrs. 46 a 53, y *Caso Lutsenko Vs. Ucrania*, (No. 6492/11), Sentencia de 3 de julio de 2012, párrs. 100 a 110.

¹³ Cfr. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela, supra* nota 7, párr. 189.

¹⁴ Cfr. *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador, supra* nota 12, párr. 173, y *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, supra* nota 11, párr. 210.

¹⁵ Cfr. *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador, supra*, párr. 173, y *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador, supra*, párr. 210. La Corte Interamericana ha señalado que “la prueba directa, ya sea testimonial o documental, no es la única que puede legítimamente considerarse para fundar la sentencia. La prueba circunstancial, los indicios y las presunciones, pueden utilizarse, siempre que de ellos puedan inferirse conclusiones consistentes sobre los hechos”. Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 130.

¹⁶ Cfr. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela, supra*, párr. 189., y *Caso San Miguel Sosa*

IV. Consideraciones finales

La Corte, en el caso en comento, optó por dejar de lado esta oportunidad para reflexionar lo que en las actuales circunstancias, en la región y el mundo, ha provocado múltiples publicaciones y es objeto de escrutinio académico, inclusive judicial, como lo destaca Telma Luzanni al referir lo expuesto por el politólogo Ernesto Calvo, de la Universidad de Maryland, en el artículo "Gaslighting y las FF.AA.", quien al analizar las "transgresiones" a las reglas de la democracia, hace un llamado de atención respecto de los nuevos ensayos de laboratorio que se están realizando en Sudamérica y de los que tenemos que estar muy alertas, puesto que se trata del atropello al sistema institucional y el ninguneo al Estado de derecho... No hay límites que no puedan ser obviados si el poder quiere obtener un resultado... Así se pueden deconstruir los principios de tolerancia política y dañar los pilares de la democracia, como la libertad de expresión, la independencia de los distintos poderes, la santidad del voto y el estatus constitucional del derecho de ciudadanía. Así como las premonitorias reflexiones al respecto de que el "[s]e trata de un nuevo campo de ensayo en Sudamérica que podría ser utilizado luego en otras partes del mundo" ¹⁷.

En estos tiempos que parecería se está alentando, por acción u omisión, la transgresión del orden jerárquico superior que protege los derechos humanos universales, interdependientes e indivisibles, así como los principios fundacionales de la Carta de la OEA, de la Carta Democrática y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte, estoy convencido, no aprovechó la oportunidad histórica y decisiva para contener de manera enérgica toda práctica, abierta o velada, que implica la discriminación en razón de ideas, confesiones o credos en contra de políticos que ejercen en paz, democracia y derecho, su opción legítima de estatus opositor, como se ha revelado en el caso del señor Gustavo Petro vs Colombia.

En consecuencia, estimo que existían elementos suficientes y razones de peso para declarar la responsabilidad del Estado por la violación del artículo 5 de la Convención, en relación con la prohibición de discriminación consagrada en su artículo 1.1, razón por la cual expreso mi voto parcialmente disidente.

Patricio Pazmiño Freire
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

¹⁷ Cfr. Luzzani, Telma, *Lawfare, el nuevo ensayo neoliberal*, disponible en <https://cronicon.net/wp/lawfare-el-nuevo-ensayo-neoliberal/>.

**VOTO DISIDENTE EN CUANTO AL PUNTO 5 DEL RESOLUTORIO DEL
JUEZ EUGENIO RAÚL ZAFFARONI**

**EN LA SENTENCIA DE 8 DE JULIO DE 2020
DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

EN EL CASO PETRO VS. COLOMBIA

Es de público y notorio que el señor Petro es un político, incluso un candidato a la Presidencia de la República. También que ha sido sometido a un proceso irregular, al punto de ser revertida la decisión que interrumpió el cumplimiento de su mandato popular del propio Estado. No se trató en el caso de una absolución o sobreseimiento en un proceso regular ante autoridad judicial. Es claro que esta nulidad y reparación le exigió un trámite con la consiguiente molestia de acudir a las instancias del caso y haber debido soportar las consecuencias negativas de la ejecutoriedad propia de un acto administrativo.

Hay marcados indicios de parcialidad en la primera decisión, pero, aunque no se tomasen en cuenta, queda claro que fue arbitraria y ejercida en función de un pretendido poder disciplinario administrativo que, conforme a una separación elemental de poderes, no incumbe a esa rama del orden jurídico. Las consecuencias de un proceso son siempre limitadoras de derechos y, por ende, sólo son admisibles como deber del ciudadano de cargar con ellas en casos de procedimientos regulares llevados a cabo por autoridades constitucional y convencionalmente competentes.

Si bien tuvo lugar una reparación de orden patrimonial y la restitución al cargo, lo cierto es que, salvo en los procesos de derecho privado -donde rigen contracautelas y el daño es patrimonial y reparable en la misma especie-, en ningún otro proceso sancionatorio es posible reparar en forma integral las consecuencias de las medidas cautelares impuestas y, menos aún, las sanciones de ejecución inmediata. Si bien en el caso no se trató de una privación de libertad, lo cierto es que una decisión nula

provocó una interrupción de mandato popular, recaído sobre una persona que desempeña un importante papel político en el Estado.

Sería caer en el desconocimiento de un elemental dato de la realidad pasar por alto o pretender ignorar que, una imputación política de corrupción, mediante un procedimiento nulo,

tratándose de una persona con actividad política, siempre en alguna medida importa una lesión al honor objetivo, es decir, en cuanto a sus efectos respecto de terceros y del propio electorado,

cuando es sabido que, al margen de lo jurídico, todo proceso es susceptible de generar una duda o dejar una mancha en la opinión pública, o sea, en cuanto al crédito o confianza que en la persona depositen sus conciudadanos.

Es conocida la antigua regla atribuida a Göbbels, pero que parece originaria de Fouché o de un revolucionario de la época a este respecto. Es obvio que, en tales condiciones, todo Estado tiene el deber de impedir procedimientos arbitrarios y nulos, aunque luego, el propio Estado declare la nulidad, puesto que una parte del daño está consumado y no es reparable.

Entiendo que los datos del caso deben ser evaluados en contexto, como reiteradamente lo ha decidido esta Corte. El contexto nacional es el de un panorama de lucha política en que la persona desempeña prácticamente el papel de principal opositor.

El contexto regional, por su parte, es también de público y notorio que se está expandiendo por los países de la región la modalidad de la siempre lamentable persecución política por medio de un uso perverso del derecho, que se ha dado en llamar "lawfare", tan conocido y preocupante que su práctica ha pasado a ser materia de estudio e investigación en los ámbitos académicos (por ejemplo, Dale Stepehns, *The age of Lawfare*, *International Law Studies*, vol. 87; David M. Crane, *The Take Down: Case Studies Regarding "Lawfare" in International Criminal Justice: The West African Experience*, *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 43, issue 1; en el mismo, Michael P. Scharf - Shannon Pagano, *Foreward: Lawfare!; etc.*).

Fuera de este contexto nacional y regional y tratándose de un proceso regular, no sería ajustado a derecho condenar al Estado, pero tomando en consideración que no se trata de un proceso regular sino nulo, que el afectado tiene un principalísimo papel político en el contexto nacional y que se expande por la región la mencionada práctica de manipular perversamente el derecho, es decir, en el marco de los referidos contextos, estimo que los indicios de persecución política resultan suficientemente graves, precisos y concordantes como para concluir que se trató de una decisión estatal discriminatoria, por más que sea de ponderar la conducta del propio Estado al minimizar la lesión mediante la anulación de la medida sancionatoria.

En atención a la gravedad que implica la persecución por vía de procedimientos arbitrarios y con imputaciones de corrupción, teniendo en cuenta la extensión, reiteración y creciente frecuencia de la llamada *guerra de derecho*, corresponde exigir a los Estados el máximo de cuidado, transparencia y prudencia posibles cuando se trata de personas con alto protagonismo político, puesto que, de lo contrario, en lugar de la racional lucha contra cualquier forma de corrupción, se estaría restableciendo un marco inquisitorial apto para menoscabar la sana y democrática lucha política.

Por las expuestas razones entiendo que el Estado es responsable por la violación al artículo 5 de la Convención en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento en perjuicio del señor Petro.

Así lo voto.

Eugenio Raúl Zaffaroni
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario