

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCION 5/2014

Gustavo Francisco Petro Urrego respecto de la República de Colombia
MEDIDA CAUTELAR No. 374-13
18 de marzo de 2014

I. INTRODUCCIÓN

1. El 28 de octubre de 2013, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana", "la Comisión" o "la CIDH") recibió una solicitud de medidas cautelares presentada por el "Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR)" y la "Asociación para la Promoción Social Alternativa-{MINGA}" (en adelante "los solicitantes"), requiriendo que la CIDH solicite a la República de Colombia (en adelante "Colombia" o "el Estado") que proteja los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego (en adelante "el propuesto beneficiario"), quien es Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá D.C., Colombia. La solicitud de medidas cautelares ha sido presentada en el contexto de la petición individual P-1742-13, en la que se alegan presuntas violaciones a los derechos a la integridad personal (artículo 5), a las garantías judiciales (artículo 8), a los derechos políticos (artículo 23), al derecho a la igualdad ante la ley (artículo 24) y a la protección judicial (artículo 25) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención Americana"). En particular, los solicitantes requieren que "con el objeto de impedir un daño irreparable a las personas o al objeto de la petición se suspenda la actuación que viene llevando a cabo la Procuraduría General de la Nación contra Gustavo Petro".

2. Durante el procedimiento, el Estado presentó informes en fechas 10, 21 y 29 de enero de 2014; 7 y 24 de febrero de 2014. Por su parte, los solicitantes presentaron informes en fechas 9, 11, 18 y 19 de diciembre de 2013; 3, 13, 16 y 20 de enero de 2014; 6, 24 y 26 de febrero de 2014; y 3, 4, 5, 6 y 18 de marzo de 2014.

3. Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho presentadas por las partes, la Comisión considera que la información presentada demuestra *prima facie* que los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, elegido popularmente como Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá D.C. y actualmente en funciones, se encontrarían en una situación de gravedad y urgencia, puesto que la consolidación de los efectos de la resolución que lo destituye de su cargo e inhabilita para el ejercicio de sus derechos políticos podría tornar inefectiva la eventual decisión sobre la petición P-1742-13. En consecuencia, de acuerdo con el Artículo 25 (1) de su Reglamento, la Comisión requiere a Colombia que suspenda inmediatamente los efectos de la decisión de 9 de diciembre de 2013, emitida y ratificada por la Procuraduría General de la Nación el 13 de enero de 2014, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y pueda cumplir con el periodo para el cual fue elegido como Alcalde de la ciudad de Bogotá D.C. el 30 de octubre de 2011, hasta que la CIDH se haya pronunciado sobre la petición individual P-1742-13.

II. RESUMEN DE HECHOS Y ARGUMENTOS APORTADOS POR LAS PARTES

4. En la solicitud de medidas cautelares y comunicaciones iniciales, los solicitantes han señalado que:

A. "El Alcalde Petro se vinculó como militante del Movimiento guerrillero 19 de abril (M-19), [...] y logró ser elegido personero en 1981 y concejal de Zipaquirá de 1984 a 1986". También habría sido militante en el partido político Alianza Democrática M-19 y en 1991 habría sido elegido para la Cámara de Representantes por el departamento de Cundinamarca. En el año 1998, habría sido electo para la Cámara de Representantes por la circunscripción de Bogotá, como integrante del

“Movimiento Vía Alternativa”. En el año 2002, habría sido nuevamente designado para la Cámara de Representantes, ahora como integrante del partido “Polo Democrático Independiente”. En vista de una serie de indicios sobre un plan para asesinarle, el mismo año, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos otorgó medidas cautelares para proteger su vida e integridad personal. En el año 2006, habría sido electo Senador de la República y, en el año 2010, habría sido candidato a la Presidencia de la República de Colombia por dicho partido político, obteniendo presuntamente el tercer lugar de la votación. El 30 de octubre de 2011 habría ganado las elecciones para la Alcaldía de Bogotá, por medio de “721.308 votos” a su favor.

B. En presunto cumplimiento de resoluciones de la Corte Constitucional colombiana, las cuales ordenarían, entre otros temas, “definir un esquema de metas a cumplir [...], destinado a la formalización y regularización de la población de recicladores de Bogotá”, la Alcaldía de Bogotá habría constituido una “empresa pública para asumir la prestación del servicio de aseo[,] a partir del 18 de diciembre de 2012, fecha en la cual terminaba la concesión de este servicio público” que se encontraba a favor de operadores privados. Según los solicitantes, a pesar de que presuntamente las actuaciones del Alcalde Gustavo Petro se encontraban apegadas a derecho, el 16 de enero de 2013, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación habría emitido un auto de apertura de investigación disciplinaria en su contra, presuntamente por su alegada responsabilidad por la suscripción de contratos interadministrativos y la expedición de dos decretos, emitidos el 10 y 14 de diciembre de 2012. Principalmente, afirman que este procedimiento estaría relacionado, entre otros temas, con alegadas “irregularidades ocurridas en ocasión de la prestación del servicio público de aseo, [...] en lo que concierne al cambio de esquema de la prestación de este servicio”, y sobre las medidas adoptadas por la Alcaldía de Bogotá para enfrentar una supuesta crisis en la prestación del servicio de aseo, ocurrida presuntamente en diciembre de 2012, la cual habría ocasionado un supuesto daño ambiental en la ciudad de Bogotá. El 9 de diciembre de 2013, la Procuraduría General de la Nación emitió su resolución, declarando “responsable disciplinariamente al señor Gustavo Francisco Petro Urrego”, imponiéndole una sanción de “destitución e inhabilidad general” por el término de 15 años. El 13 de enero de 2014, el Procurador General habría ratificado la decisión.

C. Los solicitantes indican que “el Procurador General de la Nación –funcionario administrativo y no judicial- puede dejar en firme la decisión de destitución e inhabilitación contra el Alcalde Gustavo Petro Urrego, en cualquier momento”. Adicionalmente, afirman que “el ordenamiento jurídico colombiano no ofrece un recurso sencillo, rápido y efectivo [...] que permita al ciudadano Gustavo Petro ampararse contra el acto administrativo”. A este respecto, subrayan que “la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana ha sido reiterada en el sentido de que la Acción de Tutela no procede, por regla general, contra las decisiones del Procurador General de la Nación que impone sanciones disciplinarias, pues es un recurso subsidiario y en el caso de [...] actos administrativos corresponde decidir a la jurisdicción contencioso administrativa”. Sobre el recurso que podrían interponer ante la jurisdicción administrativa, los solicitantes sostienen que “la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en la jurisdicción contencioso administrativa colombiana es un recurso que puede durar 5 o más años y que, por lo tanto, no es idóneo para restablecer los derechos conculcados de manera rápida y efectiva”. En tal sentido, alegan que los recursos judiciales disponibles “no garantiza[n] que haya una actuación judicial oportuna para la protección de estos derechos”.

D. Mantienen que la decisión de la Procuraduría General de la Nación es “a todas luces desproporcionada” y contraria a lo establecido en el artículo 23.2 de la Convención Americana,

que permitiría la destitución e inhabilidad de funcionarios públicos elegidos exclusivamente a través de “condena, por juez competente, en proceso penal”, y no por decisiones administrativas. “Restricción que ha sido reafirmada por la jurisprudencia reciente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Leopoldo López Mendoza v. Venezuela”.

E. El señor Gustavo Francisco Petro Urrego “está frente a una situación grave, que puede tener un serio impacto por acción u omisión sobre un derecho protegido y los efectos sobre una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano; y que así mismo se está frente a una situación urgente en la medida que existe un riesgo o amenaza inminente que puede materializarse y ocasionar un daño irreparable al ejercicio de los derechos políticos”. En tal sentido, alegan posibles daños irreparables a los derechos políticos tanto en su dimensión individual y colectiva. Respecto a la dimensión individual, afirman que se encuentra relacionado con los efectos de la decisión en el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego. Sobre este punto, subrayan que “[s]i el Alcalde no puede ejercer cargos públicos durante 15 años, [...] el daño que se le ocasiona a Gustavo Petro, un político activo y con una larga trayectoria, es irreparable”. Dicha situación conllevaría perder “la posibilidad de aspirar a cualquier cargo público.”

F. En cuanto a la dimensión colectiva, afirman que “en ciertas circunstancias, la vulneración de los derechos políticos tiene características tales que pueden generar un daño grave e irreparable a los derechos de los ciudadanos y ciudadanas. En las circunstancias actuales, quienes votaron por el Alcalde Petro han sido privados [...] de manera arbitraria del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”, a la luz del artículo 23.1 “a” de la Convención Americana. De esta manera, aducen que, sin que medie sentencia judicial penal alguna, en el curso de un procedimiento disciplinario, se ha adoptado una medida que cercena “la posibilidad de contar con el representante libremente elegido”. En palabras de los solicitantes, “[e]l derecho a elegir un alcalde [,] por vía de una elección libre [,] no puede ser reparado con un monto de dinero [,] ni con una sentencia que dentro de varios años reconozca que los derechos políticos de[] Alcalde y sus electores se conculcaron violando derechos reconocidos en la Convención”.

5. El 10 de enero de 2014, el Estado presentó su informe, manifestando que:

A. De conformidad con el ordenamiento jurídico colombiano, “los servidores públicos son responsables ante las autoridades no solo por infringir la Constitución Política y las leyes, sino también por la omisión y extralimitación en el ejercicio de sus funciones”. En tal sentido, “el artículo 118 de la Constitución Política de Colombia, erigió al Procurador General de la Nación como supremo director del Ministerio Público y como consecuencia [...] le corresponde [...] la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas”. Asimismo, los artículos 275 y 277 del mismo cuerpo normativo, así como el Código Disciplinario Único, disponen que el Estado es titular de la potestad disciplinaria y que “la Procuraduría General de la Nación es quien la ejerce directamente.” “La Corte Constitucional colombiana [...] en numerosa jurisprudencia ha precisado que el derecho disciplinario garantiza el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos”. Dicha instancia habría analizado concretamente las facultades sancionatorias, “encontrándolas acordes a la Constitución y con el bloque de constitucionalidad”.

B. Efectivamente, el “el 16 de enero de dicho año, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación [...] emitió un auto de apertura de investigación disciplinaria contra el señor Gustavo Francisco Petro Urrego [...], quien ostenta la calidad de Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá D.C. en razón de (3) hechos punibles, relacionados con la suscripción de un contrato interadministrativo entre entidades del orden distrital, así como por la expedición de (2) decretos”. La apertura del mencionado proceso habría sido motivada “por la presentación de varias quejas por parte de diferentes servidores públicos de la ciudad de Bogotá [...], así como por varios ciudadanos [...], todas ellas relacionadas con las posibles irregularidades en la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá”. El 16 de abril de 2013, la Sala Disciplinaria habría declarado el cierre de la investigación. Ante esta decisión, se habría interpuesto un recurso de reposición, el cual habría sido resuelto el 8 de mayo de 2013. El 20 de junio de 2013, “[u]na vez se ha[b]ría escuch[ado] en diligencia de versión libre al propuesto beneficiario, la Sala Disciplinaria [...] profirió decisión de cargos contra Gustavo Francisco Petro Urrego, en su condición de Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá”. Después que los sujetos procesales habrían rendido los respectivos descargos y se habrían resuelto algunas solicitudes de nulidad, el 12 de agosto de 2013 el señor Petro Urrego habría presentado un recurso de reposición. El periodo probatorio habría “comprendido entre el 15 de agosto y el 8 de octubre de 2013”.

C. El 9 de diciembre de 2013, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación habría emitido un fallo, declarando “disciplinariamente responsable de las faltas disciplinarias endilgadas y lo sancionó con destitución e inhabilidad general para desempeñar cargos públicos por el término de (15) años.” Efectivamente, el 13 de enero de 2014 el Procurador General habría ratificado la decisión.

D. El Estado alega que actualmente existirían diversos recursos disponibles para el propuesto beneficiario. En cuanto a recursos jurídicos en sede administrativa, el propuesto beneficiario contaría con los siguientes recursos: a) Recurso de reposición, que podría conllevar a su absolución, modificación de la sanción por una menor o su confirmación; b) Recurso de recusación; c) Acción de revocatoria directa. Respecto de recursos en sede judicial, el propuesto beneficiario contaría con los siguientes recursos: a) Control de legalidad de la decisión sancionatoria, en vista que los fallos disciplinarios serían actos administrativos, “susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción contenciosa administrativa”. “[A]través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho”, se permitiría que “el bien jurídico tutelado sea reparado y que los daños ocasionados con la decisión sancionatoria den lugar a una restauración del derecho y su consecuente indemnización”. Dentro del proceso contencioso administrativo, cabría la “posibilidad de que el demandante, en este caso el señor Petro Urrego, solicite el decreto de medidas cautelares”, para la “suspensión provisional de la sanción disciplinaria”; b) Acción de tutela, a pesar que esta “acción se ha declarado improcedente”, como mecanismo para la protección de los derechos fundamentales que resulten amenazados o lesionados como consecuencia de la expedición de actos administrativos sancionatorios”, esta acción “se ha encontrado procedente como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas[,] cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable, caso en el cual el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo”. Adicionalmente, afirma que en diversas etapas de varios recursos existirían fases conciliatorias para las partes.

E. El Estado sostuvo que “la decisión adoptada por la Procuraduría General de la Nación en modo alguno es definitiva, sino que será la Rama Judicial colombiana la que tiene la última palabra para definir si el Alcalde puede ser destituido e inhabilitado para ejercer cargos públicos”.

6. El 3, 13, 16 y 20 de enero de 2014, los solicitantes presentaron nuevos informes, indicando que:

A. El 13 de enero de 2014, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca habría emitido un auto, dentro de una acción de tutela presentada por un particular, quien habría señalado actuar como agente oficioso del señor Petro Urrego. Dicha resolución ordenaría “[s]uspender provisionalmente los efectos jurídicos de los fallos proferidos por el Procurador General de la Nación”, de 9 de diciembre de 2013 y confirmada el 13 de enero de 2014, “hasta cuando se adopte la decisión de fondo que ponga fin a este proceso”. De acuerdo a los solicitantes, la medida de suspensión provisional señalada puede ser revocada por la instancia superior, cuando entre a definir el fondo del asunto. Especialmente, en vista de la jurisprudencia adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional respecto a que el “Procurador General la Nación sí tiene competencia para investigar y sancionar a los funcionarios elegidos por votación popular”. En esta línea, reiteran que, ante la eventual decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, respecto de la acción de tutela presentada por el agente oficioso, “cualquiera de las partes puede impugnar la decisión ante el Consejo de Estado”.

B. A pesar del proceso anteriormente señalado e iniciado por un agente oficioso, los solicitantes informan que el 17 de enero de 2014, tres magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca habrían declarado “improcedente” la acción de tutela presentada directamente por el propio señor Petro Urrego, el 12 de diciembre de 2013. El razonamiento de dicha resolución reiteraría que la “Procuraduría si tiene facultades para investigar y sancionar a funcionarios públicos, incluso los elegidos por voto popular” y que “la tutela es un mecanismo excepcional que solo debe usarse cuando no hay otro tipo de recursos para defender los derechos básicos”.

C. Mantienen que el informe aportado por el Estado es inexacto, respecto a que la decisión de la Procuraduría General de la Nación no es definitiva. En particular, debido a que para poder acudir al poder judicial es imprescindible que el acto administrativo se encuentre en firme y que haya sido ejecutado, es decir, que esté produciendo “los efectos jurídicos de la destitución e inhabilitación”. En tal sentido, alegan que la decisión del Procurador “una vez resueltos negativamente los recursos interpuestos por el Alcalde Gustavo Petro y su defensa, quedará firme y ejecutoriada después de su notificación”. En tal sentido, afirman que el Presidente de la República tendría 10 días para ejecutar dicho fallo. Una vez se haya separado del cargo de Alcalde al señor Petro y comience a correr el término de los 15 años de inhabilitación, sería procedente interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa.

D. Contradicen la posición del Estado, respecto a que en el contencioso administrativo se pueden requerir medidas cautelares internas y que éstas sean un recurso idóneo. En particular, en vista que el “requisito para presentar la demanda [...] es que el acto administrativo se haya ejecutado, es decir, que la separación del cargo ya se haya dado, al igual que se haya comenzado a contar el término de inhabilitación”. En tal sentido, arguyen que el proceso contencioso administrativo se puede extender por un extenso periodo de tiempo, más allá de un año.

E. Reiteran que no existe un recurso judicial efectivo, en los términos del artículo 25 de la Convención Americana, para proteger los derechos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y los electores de éste como Alcalde Mayor de Bogotá D.C. Al respecto, alegan que, de concretarse la

separación del cargo por la orden de destitución, “el daño resultaría irreparable para el ejercicio del cargo de Alcalde y para los ciudadanos y ciudadanas electores que eligieron a Gustavo Petro para dirigir los destinos de la ciudad bajo un programa de gobierno concreto”.

7. El 21 y 29 de enero de 2014, el Estado presentó nuevos informes indicando que:

A. Efectivamente, “[l]a decisión adoptada el 9 de diciembre de 2013 por este ente de control, ratificada el 13 de enero de este año, fue suspendida provisionalmente en el marco de una Acción de Tutela por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca”. “[P]ese a la existencia de esta medida de suspensión, la Procuraduría General de la Nación ha informado al Gobierno que ha venido adelantando el trámite de notificación de la decisión sancionatoria de destitución”. “[A] juicio de la Procuraduría General de la Nación la decisión sancionatoria puede adelantarse válidamente [,] sin perjuicio que cuando dicha diligencia se perfeccione, la misma quede cobijada por los efectos suspensivos de la medida provisional decretada en el proceso de tutela por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, si para esa fecha no se ha dictado aún sentencia, o si habiéndose dictado, ésta es favorable a las pretensiones del señor Gustavo Petro”. Asimismo, el Estado informó que se habrían otorgado una serie de tutelas adicionales destinadas a proteger los derechos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y a suspender los efectos de la decisión de la Procuraduría General. En tal sentido, afirmó que correspondería al Consejo de Estado y al Consejo Superior de la Judicatura tomar una decisión respecto de la legalidad de dichas decisiones. Al respecto, afirmó que dichas instancias tienen 20 días para adoptar una decisión final y que, “este fallo de segunda instancia no es susceptible de recursos y, por tanto, es de cumplimiento inmediato, tanto si confirma el fallo de primera instancia como si lo revoca”. El Estado subrayó que “[c]onsecuentemente con la orden de suspensión del acto administrativo sancionatorio, el Presidente de la República no podría ejecutar la orden de destitución de la Procuraduría”, si previamente no se ha revocado las decisiones judiciales que suspenden el acto administrativo de destitución.

B. Existiría la posibilidad de que la Corte Constitucional realice una eventual revisión de dichos fallos, de acuerdo a sus potestades discrecionales. En esta línea, sostiene que “el propuesto beneficiario cuenta con recursos adicionales, como son la acción de nulidad y restablecimiento del derecho”, la cual procedería contra los actos administrativos proferidos por la Procuraduría General de la Nación, respecto de los cuales puede solicitarse medida de suspensión provisional ante el Consejo de Estado.

C. “[S]ea cual sea la decisión que finalmente adopte la administración de justicia, el Estado colombiano entiende que, hasta la fecha, el debate jurídico se ha presentado en los términos previstos por la normativa nacional, con respecto de las competencias legales y viene desarrollándose la institucionalidad del país, respetuosa de los derechos y garantías procesales”.

8. En comunicación de 6 de febrero de 2014, los solicitantes señalaron que, efectivamente, los procesos relacionados con las tutelas a favor del señor Gustavo Francisco Petro Urrego se encontrarían pendientes ante el Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura. Especialmente, que “en el evento de que al resolver las impugnaciones los jueces de [t]utela de segunda instancia: Consejo de Estado o Consejo Superior de la Judicatura que revoquen los fallos de primer grado que suspendieron la ejecución de la sanción disciplinaria, se reinicia el término de diez (10) días del que dispone el Presidente de la República para ejecutar la destitución” en contra del señor Gustavo Francisco Petro Urrego. Adicionalmente, señalaron que existirían investigaciones de

características penales contra del señor Gustavo Francisco Petro Urrego por diversas razones, sin ninguna declaración de culpabilidad en su contra.

9. En comunicaciones de 7 y 24 de febrero de 2014, el Estado señaló que la presentación de múltiples acciones de tutela para debatir el mismo caso jurídico por ambas instituciones tendría dos implicaciones. “En primer lugar, dado que tanto el Consejo de Estado como el Consejo Superior de la Judicatura tienen competencia para resolver dichas acciones de tutela en segunda instancia, podría ocurrir que ambas decisiones fueran contradictorias. No obstante, como la jerarquía de estos dos tribunales es equivalente, la disparidad de criterios solo podría ser resuelta por la Corte Constitucional, tribunal que en instancia de revisión tendría que unificar la decisión definitiva”. “La segunda consecuencia jurídica que se deriva de la presentación de múltiples acciones de tutela para debatir el mismo asunto jurídico tiene que ver con la precariedad del carácter definitivo de las sentencias de segunda instancia que adopten en sus jurisdicciones correspondientes el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura”. En particular, en vista que, “a pesar que de haberse proferido las sentencias de segunda instancia correspondientes, en las que se adopte una decisión definitiva en una tutela en particular, nada impedirá que, por razón de la numerosa cantidad de acciones de tutela presentadas, cualquiera de los tribunales de primera instancia profiriera una nueva decisión contraria a la adoptada en segunda instancia por los máximos tribunales de cada jurisdicción”. Respecto a investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la República, el Estado afirma que actualmente cursan 7 investigaciones de carácter penal en contra del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, sin que exista una decisión final de culpabilidad en su contra al respecto. Finalmente, el Estado manifiesta que “Colombia es un Estado de Derecho, respetuoso de las instituciones jurídicas y judiciales, y garantista de los derechos de todos los ciudadanos, por lo que en la institucionalidad colombiana existe una serie de recursos judiciales disponibles [...]. Así pues, la Rama Judicial es la encargada de realizar los controles jurisdiccionales correspondientes a la legalidad o constitucionalidad de las decisiones emanadas de los órganos de control, como lo es la Procuraduría General de la Nación”.

10. En comunicaciones de 24 y 26 de febrero de 2014; y 3, 4, 5 y 6 de marzo de 2014, los solicitantes continuaron aportando información, señalando que el Consejo Superior de la Judicatura habría decidido revocar las tutelas dictadas a favor del señor Gustavo Francisco Petro Urrego. El 18 de marzo de 2014, los solicitantes informaron que el Consejo de Estado también habría decidido revocar las tutelas dictadas a favor del señor Gustavo Francisco Petro Urrego. Los solicitantes sostuvieron que medios de comunicación habrían corroborado la postura adoptada por dichas instancias. De acuerdo a las comunicaciones presentadas, ambas instancias habrían tomado la decisión de revocar las tutelas a favor del Alcalde Gustavo Petro, sobre la base de que “existen otros medios de defensa judicial”, refiriéndose al recurso de Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Sobre el particular, los solicitantes alegan que: i) para interponer dicho recurso “es requisito previo el intentar una conciliación” ante la Procuraduría General; y ii) dicho recurso no es un recurso sencillo, ni expedito y que puede durar más de tres años. Los solicitantes subrayan que “los recursos internos que ofrece el Estado de Colombia no son idóneos para proteger los derechos políticos del Alcalde Petro y sus electores, pues de ejecutarse el fallo del Procurador, es decir, si se hace efectiva la separación del cargo de Alcalde, el daño es irreparable, pues se afectan derechos que, ‘por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación’”. Específicamente, afirman que “ni aunque la Comisión y, eventualmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, le ordenen al Gobierno de Colombia restituir los derechos políticos de Gustavo Petro, [...] esto ocurrirá cuando ya no es posible que sea restablecido en su cargo de Alcalde, en consecuencia, su período de gobierno como Alcalde ya no podrá cumplirse”.

III. ANÁLISIS SOBRE LOS ELEMENTOS DE GRAVEDAD, URGENCIA E IRREPARABILIDAD

11. El mecanismo de medidas cautelares es parte de la función de la Comisión de supervisar el cumplimiento con las obligaciones de derechos humanos establecidas en el artículo 106 de la Carta de la Organización de Estados Americanos. Estas funciones generales de supervisión están establecidas en el artículo 41 (b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, recogido también en el artículo 18 (b) del Estatuto de la CIDH y el mecanismo de medidas cautelares es descrito en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión. De conformidad con ese artículo, la Comisión otorga medidas cautelares en situaciones que son graves y urgentes, y en las cuales tales medidas son necesarias para prevenir un daño irreparable a las personas.

12. La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana” o “Corte IDH”) han establecido de manera reiterada que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter, uno cautelar y otro tutelar. Respecto del carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos. Con respecto al carácter cautelar, las medidas cautelares tienen como propósito preservar una situación jurídica mientras esté siendo considerada por la CIDH. El carácter cautelar tiene por objeto y fin preservar los derechos en posible riesgo hasta tanto se resuelva la petición que se encuentra bajo conocimiento en el sistema Interamericano. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo y, de esta manera, evitar que se lesionen los derechos alegados, situación que podría hacer inocua o desvirtuar el efecto útil (*effet utile*) de la decisión final. En tal sentido, las medidas cautelares o provisionales permiten así que el Estado en cuestión pueda cumplir la decisión final y, de ser necesario, cumplir con las reparaciones ordenadas. Para los efectos de tomar una decisión, y de acuerdo con el artículo 25.2 de su Reglamento, la Comisión considera que:

- a) la “gravedad de la situación”, significa el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;
- b) la “urgencia de la situación” se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar; y
- c) el “daño irreparable” significa la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

13. En razón de los requisitos mencionados y la naturaleza del mecanismo de medidas cautelares, la Comisión desea señalar que en el presente asunto corresponde exclusivamente valorar las solicitudes e información aportada en relación con los requisitos de gravedad, urgencia y la necesidad de evitar daños irreparables. A este respecto, la CIDH estima necesario precisar que no es un tribunal o una instancia interna orientada a determinar la responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria de personas. En consecuencia, la Comisión examinará, a la luz del artículo 25 de su Reglamento, la solicitud presentada en relación con la alegada situación del señor Gustavo Francisco Petro Urrego.

14. Respecto al contenido de los derechos políticos, la jurisprudencia del Sistema Interamericano ha sido constante en señalar que 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 Convención y que 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 ejercerlos¹. En esta línea, 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 particular, dicho artículo señala textualmente que: “[l]a ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. Al respecto, el examen de dicho artículo adquirió particular relevancia en el marco del análisis realizado por el Sistema Interamericano, en su conjunto, en el Caso Leopoldo Lopez Mendoza vs. Venezuela².

15. Tomando en consideración el contenido de los derechos políticos y las particularidades del presente asunto, la Comisión estima que el requisito de gravedad se encuentra cumplido en su dimensión tutelar y cautelar. Según la información aportada y no controvertida por las partes, el 9 de diciembre de 2013 la Procuraduría General de la Nación habría emitido una resolución, de naturaleza “disciplinaria”, destituyendo e inhabilitando, por el término de 15 años, al señor Gustavo Francisco Petro Urrego por hechos presuntamente cometidos bajo su administración como Alcalde de la ciudad de Bogotá D.C. Dicha decisión habría sido confirmada por la misma institución el día 13 de enero de 2014. A este respecto, a la fecha de la emisión de la presente resolución, la Comisión no ha recibido información respecto a alguna decisión sobre una condena penal, emitida por un juez competente y en un proceso penal, en contra del señor Gustavo Francisco Petro Urrego. En consecuencia, la Comisión estima que la posible aplicación de una sanción de naturaleza disciplinaria, adoptada por una autoridad administrativa, podría afectar el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, quien habría sido elegido por votación popular. Asimismo, en vista que el señor Gustavo Francisco Petro Urrego se encontraría actualmente en funciones, la decisión de destitución podría representar la separación de su cargo como Alcalde de la ciudad de Bogotá D.C.

16. En estas circunstancias, la CIDH ha recibido una petición individual, registrada bajo el número P 1742-13, en la que se alegan presuntas violaciones a los derechos a la integridad personal (artículo 5), a las garantías judiciales (artículo 8), a los derechos políticos (artículo 23), al derecho a la igualdad ante la ley (artículo 24) y a la protección judicial (artículo 25) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en alegado perjuicio del señor Gustavo Francisco Petro Urrego. En particular, la Comisión toma nota que en dicha petición se aduce la posible falta de compatibilidad de la decisión de la Procuraduría General de la Nación con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la potencial falta de efectividad de los recursos disponibles en la vía interna para solventar la situación actual, en el corto y largo plazo. Al respecto, la valoración preliminar de los alegatos presentados en la petición de referencia, sobre el posible impacto en el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y su potencial destitución como Alcalde de la ciudad de Bogotá D.C., determinan la gravedad del presente asunto en los planos tutelar y cautelar.

17. Respecto al requisito de urgencia, la CIDH estima que se encuentra cumplido, en la medida que la sanción disciplinaria de destitución e inhabilitación podría materializarse en cualquier momento y

¹ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 143. Desde 1990, la Comisión Interamericana sostuvo que ‘el ejercicio de los derechos políticos es un elemento esencial del régimen de democracia representativa, lo cual supone, además, la vigencia de otros derechos humanos’* (CIDH, Informe de fondo 01/90, relacionado con los Casos 9768, 9780 y 9828, México, 17 de mayo de 1990, párr. 44).

² Corte IDH. *Caso Leopoldo Lopez Mendoza vs. Venezuela*. Sentencia de 1 de septiembre de 2011; y CIDH. *Caso Leopoldo Lopez Mendoza vs. Venezuela*. Informe de Fondo No. 92-09, de 8 de agosto de 2009.

generar sus efectos de manera inmediata, en vista que las tutelas destinadas a proteger los derechos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego habrían sido revocadas por el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura. Dicha información habría sido corroborada por diversos medios de comunicación nacionales e internacionales. En tal sentido, la Comisión toma nota de los diferentes recursos que el Estado afirma que aún podría accionar el señor Gustavo Francisco Petro Urrego y los alegatos presentados por los solicitantes sobre la presunta falta de efectividad de dichos recursos. Sobre este punto, la Comisión estima que no corresponde en el presente procedimiento pronunciarse sobre la idoneidad y efectividad de dichos recursos, en vista que su análisis corresponde al Sistema de Peticiones Individuales. Sin embargo, la Comisión estima la necesidad de una protección preventiva en el presente asunto, en vista de la posibilidad que dicha decisión se consolide con el transcurso del tiempo en perjuicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, ante la falta de certeza de que los recursos internos puedan evitar la separación de su cargo - hasta que exista una sentencia definitiva-, y frente a la posibilidad de que se convoque a nuevas elecciones para el cargo de Alcalde de la ciudad de Bogotá D.C. y las mismas se celebren.

18. En lo que respecta al requisito de irreparabilidad del daño, la Comisión considera que este requisito adquiere particular relevancia en situaciones relacionadas con funcionarios públicos, elegidos por votación popular, en virtud de su importancia para los sistemas democráticos y ante la necesidad de que en cualquier proceso que conlleve la remoción, inhabilitación o destitución de dichos funcionarios se respeten los parámetros consagrados en la Convención Americana. A este respecto, la CIDH considera que el requisito de irreparabilidad se encuentra satisfecho en el presente asunto en su dimensión tutelar y cautelar. En cuanto a la dimensión tutelar, de ejecutarse la decisión de la Procuraduría General de la Nación, se podría generar un daño irreparable al señor Gustavo Francisco Petro Urrego en el ejercicio de los derechos políticos y ante la posibilidad de ser destituido de su cargo como Alcalde de Bogotá D.C., por el cual fue elegido por votación popular para un período de cuatro años. Dicha situación podría generar un posible efecto colateral en el derecho de las personas que votaron también por el señor Gustavo Francisco Petro Urrego. Respecto a la dimensión cautelar, ésta se encuentra relacionada con la posible generación de daños de imposible reparación, de materializarse su destitución como Alcalde de Bogotá D.C, lo cual podría tornar inefectiva la eventual decisión sobre la petición individual de referencia. En particular, en vista que de ejecutarse dicha decisión las autoridades competentes tendrían que llamar a elecciones para elegir un nuevo Alcalde³. Por tanto, la eventual decisión de la CIDH se tornaría abstracta y el señor Gustavo Francisco Petro Urrego no podría regresar al cargo por el cual fue elegido por votación popular.

IV. BENEFICIARIOS

19. La solicitud ha sido presentada a favor de Gustavo Francisco Petro Urrego, quien se encuentra plenamente identificado.

V. DECISIÓN

20. En vista de los antecedentes señalados, la CIDH considera que el presente asunto reúne *prima facie* los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad contenidos en el artículo 25 de su Reglamento. En consecuencia, la Comisión solicita al Gobierno de Colombia que suspenda inmediatamente los efectos de la decisión de 9 de diciembre de 2013, emitida y ratificada por la

³ El artículo 314 de la Constitución de Colombia establece "Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido".

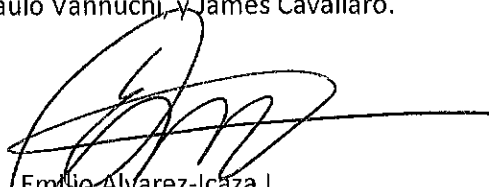
Procuraduría General de la Nación el 13 de enero de 2014, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y pueda cumplir con el periodo para el cual fue elegido como Alcalde de la ciudad de Bogotá D.C. el 30 de octubre de 2011, hasta que la CIDH se haya pronunciado sobre la petición individual P-1742-13.

21. La Comisión también solicita al Gobierno de Colombia que tenga a bien informar, dentro del plazo de 15 días contados a partir de la fecha de la presente resolución, sobre la adopción de las medidas cautelares requeridas y actualizar dicha información en forma periódica.

22. La Comisión desea resaltar que de acuerdo con el artículo 25 (8) de su Reglamento, el otorgamiento de la presente medida cautelar y su adopción por el Estado no constituirán prejuzgamiento sobre violación alguna a los derechos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos u otros instrumentos aplicables.

23. La Comisión dispone a la Secretaría Ejecutiva de la CIDH que notifique la presente resolución al Estado de Colombia y a los solicitantes.

24. Aprobada a los 18 días del mes de marzo de 2014 por: Jesús Orozco, Presidente; Tracy Robinson, Primera Vicepresidenta; Rosa María Ortiz, Segunda Vicepresidenta; miembros de la Comisión: Felipe González, Rose-Marie Belle Antoine, Paulo Vannuchi, y James Cavallaro.



Emilio Alvarez-Icaza L.
Secretario Ejecutivo

