

COLOMBIA

CHRISTIAN STEINER

DIANA DAJER

Enero de 2014

<http://www.kas.de/iusla>

## El “caso Petro” pone a prueba la institucionalidad colombiana en pleno proceso de paz

El año 2014 empieza con un desafiante panorama político y social para Colombia, luego de que el 9 de diciembre de 2013 el Procurador General de la Nación<sup>1</sup>, Alejandro Ordóñez Maldonado, anunciara la [decisión](#) de destituir e inhabilitar por 15 años al alcalde mayor de Bogotá, Gustavo Petro Urrego, por la implementación de un nuevo esquema de aseo. Opositores y defensores de la medida están [divididos](#) sobre su legitimidad y legalidad, al punto de convocar a diversas manifestaciones e interponer varios recursos jurídicos que han hecho del debate uno complejo.

El fallo del Procurador y las acciones legales que han sido interpuestas contra el mismo, han abierto una profunda discusión centrada en los [poderes](#) de la Procuraduría sobre los [mandatarios](#) elegidos popularmente en un sistema democrático, los [deberes](#) de estos últimos, la influencia que la [jurisprudencia](#) de la [Corte Interamericana de Derechos Humanos](#) podrá tener en estas decisiones y el [impacto](#) de la manifestación popular sobre las mismas. El debate también ha gi-

<sup>1</sup> En Colombia, la Procuraduría General de la Nación es un órgano de control que, junto con la Defensoría del Pueblo, hace parte del Ministerio Público. De acuerdo con los arts. 117, 118, 275 y 276 de la Constitución, al Ministerio Público le corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

rado en torno a si la destitución del Alcalde puede traer consecuencias para el proceso de paz, teniendo en cuenta que Gustavo Petro con anterioridad perteneció al grupo guerrillero M-19.

En última instancia, el caso invita a la institucionalidad colombiana a redefinir –con o (mejor) sin intervención del sistema interamericano de derechos humanos– el delicado equilibrio entre poderes bajo los parámetros de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, conscientes que esta trinidad solamente se legitima en su conjunto y más allá de las conveniencias ideológicas del momento.



Palacio de Justicia de Colombia. En la entrada lleva grabada la siguiente frase de Francisco de Paula Santander: “Colombianos, las armas os han dado la independencia, las leyes os darán la libertad”

La polémica también ha sido el termómetro y el [preámbulo](#) de los debates electorales para Congreso y Presidencia en Colombia. En este contexto, los próximos meses la institucionalidad colombiana, la ciudadanía y, en su caso, el sistema interamericano de derechos humanos cumplirán un rol funda-

mental y responsable en el desenlace del citado proceso.

### 1. Las posiciones encontradas: origen y evolución de la investigación contra Petro

En diciembre de 2011, la Corte Constitucional [tumbó una licitación](#) sobre la recolección, administración y disposición de las basuras en Bogotá, al no asegurar el acceso a utilidades ciertas y periódicas para las asociaciones de recicladores. Este proceso de contratación pública fue promovido por el anterior alcalde de Bogotá, [Samuel Moreno Rojas](#), quien en el año 2011 también fue [sancionado](#) por la Procuraduría con una suspensión e inhabilidad de 12 meses por, según el órgano de control, omitir adelantar acciones administrativas frente a irregularidades presentadas en obras de vital importancia para Bogotá. En diciembre de 2012, Gustavo Petro tomó una decisión controvertida frente a la fallida licitación: implementar el programa [Basura Cero](#). Esta iniciativa tenía como [propósito](#) incluir a los recicladores de Bogotá como accionistas en el modelo financiero del negocio del aseo, aumentar considerablemente el nivel de reciclaje en la capital y ampliar el control y la participación del distrito en el servicio de recolección de basura.

Entidades como la [Contraloría de Bogotá](#), la Superintendencia de Industria y Comercio, la [Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios](#), la Procuraduría Delegada Preventiva para la Función Pública, la Comisión de Regulación de Agua Potable y el Ministerio del Medio Ambiente, junto con un amplio sector de la opinión pública, se [pronunciaron](#) contra la decisión del Alcalde desde el anuncio de la misma.

En términos generales, los opositores alegaban que había un alto nivel de improvisación en la medida, así como que la misma vulneraba la [libre competencia](#) y podía arries-

gar el medio ambiente y la salud de los bogotanos. A pesar de ello, el Alcalde procedió. Por lo tanto, luego de recibir más de cien quejas contra Gustavo Petro por la implementación del polémico esquema, algunas de las cuales fueron interpuestas por el [Defensor del Pueblo](#) y el [Personero de Bogotá](#), el Procurador inició una [investigación disciplinaria](#) en su contra.

Tras seguir el proceso fijado por la ley para estos casos, la Procuraduría [concluyó](#) que la determinación del alcalde provocó crisis y caos en diciembre de 2012, la incorrecta prestación del servicio de aseo por la utilización de volquetas hasta el mes de julio de 2013, y el riesgo de que los vehículos compactadores que adquirió la ciudad estén a punto de perderse. Las [volquetas](#), al ser vehículos abiertos y con poca capacidad de carga, contaminan el ambiente y causan riesgos para los trabajadores. Por esto, de conformidad con el [Superintendente de Servicios Públicos](#), y según determinó luego la Procuraduría en el fallo, el uso de volquetas para recolectar basura está prohibido.



Alejandro Ordóñez Maldonado, Procurador General de la Nación desde el año 2009.  
Foto: Procuraduría General de la Nación

De igual forma, de acuerdo con el [comunicado](#) en el cual el Procurador informó la destitución del Alcalde, sus decisiones implicaron la asignación de la prestación del servicio de aseo a dos entidades del Distrito sin experiencia, conocimiento ni capacidad: el Acueducto de Bogotá y la empresa Aguas de Bogotá. A su vez, según el fallo del Procurador, el Alcalde impuso restricciones y limitaciones para que

empresas distintas a las del Distrito no prestaran el servicio de aseo.

Esta no sería la [primera](#) sanción de la Procuraduría contra un funcionario público elegido popularmente. De hecho, como señaló [El Colombiano](#), tan sólo en el año 2012 la Procuraduría impuso sanciones a 258 alcaldes, 9 gobernadores y 5 senadores, todos ellos elegidos democráticamente. Sin embargo, luego del anuncio del Procurador de destituir e inhabilitar a Petro, fueron varias las voces que abogaron por el Alcalde y le mostraron su apoyo a través de manifestaciones sin precedentes en Bogotá, dando muestras del rechazo de un sector de la ciudadanía al fallo del Procurador.

Si bien hubo personas que reconocieron una [mala gestión](#) por parte del Alcalde, los argumentos en su apoyo señalaban, a grandes rasgos, que la sanción había sido desproporcionada comparada con casos como el de Samuel Moreno, rebasaba las competencias de la Procuraduría, era parte de una persecución política y no respetaba la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



Gustavo Petro se posesionó como Alcalde Mayor de Bogotá el 1 de enero de 2012.

Foto: @petrogustavo

## 2. La batalla jurídica y política luego de la destitución de Petro

En este contexto, son varios los rounds jurídicos y políticos que ha generado el debate Petro vs. Ordóñez. En primer lugar, paralelamente a la interposición de un recurso

de [reposición](#) contra la sanción, así como de una recusación contra el Procurador para impedir que resolviera dicho recurso, el Alcalde hizo un [llamado](#) a la ciudadanía y a los “indignados” a manifestarse públicamente contra la decisión, tras tacharla de antidemocrática.

Igualmente, debido a que el [art. 323](#) de la Constitución, en conjunto con el [art. 44](#) del Decreto 1421 de 1993, faculta al Presidente para destituir al alcalde a petición de la Procuraduría, Petro responsabilizó a [Juan Manuel Santos](#) de tener la última palabra frente a la ejecución del fallo. El Presidente [respondió](#) que no tomará partido en la discusión y que respetará cualquier pronunciamiento por parte de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos.

De acuerdo con el citado art. 323, en caso de que el Presidente ejecute el fallo de la Procuraduría y el alcalde fuere destituido, habría dos posibles desenlaces frente a quién sería el llamado a reemplazar a Petro. De un lado, si para ese entonces faltaren más de 18 meses para la terminación de su período, se deberá convocar a elecciones. Si, por el contrario, faltaren menos de 18 meses para que culmine dicho término, el Presidente deberá designar al nuevo alcalde, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito, que en el caso de Petro es el [Movimiento Progresistas](#).

Paralelamente, la Registraduría [avaló](#) la solicitud de convocatoria a una revocatoria del mandato del Alcalde promovida por el representante Miguel Gómez mucho [antes](#) del fallo de la Procuraduría. Resulta interesante que luego de que el Alcalde se [opusiera](#) inicialmente a la implementación de este mecanismo de participación ciudadana, tras las masivas movilizaciones a su favor, el mismo Petro y parte de la ciudadanía percibe a la revocatoria como una vía para que los ciudadanos se pronuncien formalmente

sobre el apoyo o rechazo a su gestión. En este contexto, en abril la voluntad popular de la capital acudirá a las urnas para refrendar o revocar el mandato del Alcalde.

En enero de 2014, mientras la Procuraduría denegaba la recusación contra Ordóñez y [confirmaba](#) la sanción contra Petro, varios ciudadanos interpusieron más de 800 tutelas en una jornada denominada "[tutelatón](#)", para amparar derechos fundamentales que consideraron vulnerados por la decisión del Procurador. No obstante, el resultado ha planteado más preguntas que respuestas, toda vez que, mientras un magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca [suspendió](#) el fallo de la Procuraduría hasta tomar la resolución final de confirmar o anular la sanción, otra sentencia proveniente de varios magistrados del mismo Tribunal [denegó](#) las pretensiones de una tutela interpuesta por el mismo Alcalde.

A su vez, en otra [sentencia](#) la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca tuteló el derecho de una ciudadana a ejercer control político sobre la gestión del Alcalde, por encima del control disciplinario en manos de la Procuraduría. Bajo este argumento, la providencia suspendió transitoriamente los efectos jurídicos de la sanción contra Petro, hasta que se efectúe la revocatoria anunciada por la Registraduría.

De acuerdo con la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el despacho cursan otras 34 tutelas por la destitución de Gustavo Petro. Luego de una reunión de la Sala, los magistrados [negaron](#) una solicitud de la Procuraduría de acumular todas las tutelas, lo que aumenta el tiempo que tomará el proferir todas las sentencias y los riesgos de que las mismas no sean unánimes. En este contexto, el Consejo de Estado, como segunda instancia de las providencias falladas por el Tribu-

nal Administrativo de Cundinamarca, así como la Corte Constitucional, en su función de revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela, serán los órganos de cierre de este proceso –al menos a nivel nacional–. Desde un punto de vista de la seguridad jurídica, sería oportuno que ambos tribunales fallasen en el mismo sentido.

Adicionalmente, el Alcalde [pidió](#) la imposición de medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien ha solicitado información tanto del [Estado](#) como de [Petro](#) sobre el desarrollo del proceso. Esta petición ha abierto la discusión respecto a si, de acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los pronunciamientos de la Corte Interamericana, el Procurador puede destituir e inhabilitar a un funcionario elegido popularmente, así como las condiciones para hacer lo propio.

### **3. El rol de la participación ciudadana, el poder judicial y el sistema interamericano de derechos humanos en el caso Petro**

Como muestra la ruta de [La Silla Vacía](#) sobre los posibles desarrollos jurídicos y políticos de la sanción contra Petro, en el panorama expuesto aún no es claro el futuro del Alcalde, de la Alcaldía, ni de la ciudad. Sin embargo, sí es posible tener certeza sobre un punto: el poder judicial, la participación ciudadana y, dado el caso, el sistema interamericano de derechos humanos, serán determinantes para el desenlace de este proceso y el fortalecimiento de las instituciones en una coyuntura que amenaza con desacreditarlas. Así las cosas, hay muchos elementos que es relevante ponderar y distinguir, con el objetivo de esbozar un panorama acorde a las distintas dimensiones del caso, sus causas y sus posibles efectos.

Por un lado, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional jugarán un rol fundamental, dado el caso de que se impugnen los fallos ante el Tribunal o que la Corte decida seleccionar alguno de estos para revisión. Esta puede ser una oportunidad para mostrar la independencia y fortaleza de los jueces, así como para armonizar la Constitución con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, resolviendo [debates](#) que se han presentado sobre este punto, como la competencia del Procurador de inhabilitar al alcalde para ser nuevamente elegido. En este contexto, será relevante tener en cuenta que en anteriores ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre esta discusión. Por lo tanto, la decisión que llegare a adoptar la Corte muy seguramente impactará procesos similares.

Por ejemplo, en la sentencia [C-028/06](#), donde la Corte revisó la constitucionalidad de las sanciones disciplinarias que implican una restricción al acceso a cargos públicos, señaló expresamente que “la facultad que le otorgó el legislador a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones disciplinarias temporales o permanentes que impliquen restricción del derecho de acceso a cargos públicos, no se opone al artículo 93 constitucional ni tampoco al artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica”.

Por el contrario, organizaciones como [Dejusticia](#) han indicado que, según el art. 23 de la Convención Americana, los derechos políticos sólo se pueden limitar por condena judicial en el marco de un proceso penal. Por lo tanto, proponen un cambio de jurisprudencia de la Corte o la exigencia de que el proceso disciplinario cumpla con las garantías de un proceso penal, dado el caso de que se pretenda imponer una sanción de este tipo.

Esta perspectiva jurídica también debe ser ponderada con varias dimensiones políticas. Por un lado,

los cuestionamientos sobre las competencias de la Procuraduría se complejizan al analizar la trascendencia que dicho órgano de control ha adquirido en la lucha contra la corrupción, ante la necesidad de una mayor eficiencia por parte del sistema judicial para contener los delitos contra la administración pública. Esta causa ha sido promovida por la misma Organización de Estados Americanos, pero en casos como el de Petro plantea una tensión con el principio democrático, en virtud de la cual decisiones que más bien corresponden a un ejercicio propio de la democracia –p. ej. el voto popular negativo por una mala gestión–, se trasladan a un ámbito administrativo sin control electoral.



Plaza de Bolívar en Bogotá, donde se han concentrado las manifestaciones y muestras de apoyo al Alcalde.

Foto: @hekatombe

Por otra parte, este proceso puede ser un antecedente interesante en materia de participación ciudadana para el actual proceso de paz colombiano. Dado que la [agenda](#) del proceso dispone la refrendación de los acuerdos por parte de la ciudadanía, la implementación de un mecanismo de participación ciudadana en la capital del país sobre la revocatoria del mandato de un alcalde que perteneció a un grupo guerrillero, puede ser una ocasión propicia para aumentar la pedagogía sobre la participación ciudadana en Colombia y un experimento previo que puede dejar valiosas lecciones para la refrendación popular de los acuerdos de paz.

Igualmente, puede ser una oportunidad para que la ciudadanía se pronuncie formalmente, luego de las diversas manifestaciones sociales que han sucedido al fallo del Procurador.

A su vez, debido a las implicaciones sobre la participación de excombatientes en la política que simboliza Gustavo Petro, algunos análisis [coinciden](#) en que el caso podría tener la capacidad de influir los diálogos de paz que se desarrollan en La Habana, al tener la virtualidad de crear una posible desconfianza en la delegación de las Farc.

Como se ve, el panorama actual sobre la destitución del Alcalde de Bogotá ha causado gran incertidumbre. No obstante, tam-

bién puede ser una oportunidad para fortalecer la participación ciudadana, la institucionalidad y el poder judicial en Colombia. Un poder judicial que, si bien no es elegido popularmente, tiene el deber de amparar los derechos políticos de unos ciudadanos que, tal como está sucediendo en diversos lugares del mundo, han descubierto el gran poder que se encuentra tras la posibilidad de organizarse democráticamente para pronunciarse sobre las decisiones que los afectan. Será vital para un constructivo conducto de estas manifestaciones, que los actores políticos demuestren su capacidad de percibir y acoger las demandas ciudadanas en los conductos de la democracia y el Estado de Derecho.



**Programa Estado de Derecho  
para Latinoamérica**

Calle 90 No. 19C-74, piso 2

Bogotá, Colombia

Tel.: +57 1 7430947

iusla@kas.de

www.kas.de/iusla

Twitter: KASiusLA

Facebook: KAS|Formando Justicia  
en América Latina