

**RESOLUCIÓN DE LA
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS***

DE 6 DE FEBRERO DE 2019

SOLICITUD DE MEDIDAS PROVISIONALES

CASO PETRO URREGO VS. COLOMBIA

VISTO:

1. El escrito de sometimiento del caso de 7 de agosto de 2018, mediante el cual la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana" o "la Comisión") presentó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte" o "el Tribunal") el *Caso Petro Urrego Vs. Colombia*.

2. El escrito de 2 de noviembre de 2018, mediante el cual los representantes de la presunta víctima (en adelante "los representantes") presentaron su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas.

3. El escrito de 12 de diciembre de 2018, mediante el cual los representantes sometieron a la Corte una solicitud de medidas provisionales, en los términos de los artículos 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención Americana" o "la Convención") y 27 del Reglamento de la Corte (en adelante "el Reglamento"), con el propósito de que este Tribunal ordene al Estado de Colombia (en adelante "el Estado" o "Colombia") la protección de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego (en adelante "el señor Petro Urrego", "la presunta víctima" o "el propuesto beneficiario").

4. La nota de Secretaría de 18 de diciembre de 2018, mediante la cual, siguiendo instrucciones del Presidente de la Corte y de conformidad con el artículo 27.5 del Reglamento, se otorgó un plazo hasta el 18 de enero de 2019 para que el Estado y la Comisión presentaran sus observaciones, las cuales fueron efectivamente recibidas en ese plazo.

CONSIDERANDO QUE:

1. Colombia es Estado Parte de la Convención desde el 31 de julio de 1973 y reconoció la competencia contenciosa del Tribunal el 21 de junio de 1985.

2. El artículo 63.2 de la Convención establece que "[e]n casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los

* El Juez Humberto Antonio Sierra Porto, de nacionalidad colombiana, no participó en el conocimiento y deliberación de la presente Resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19.2 del Estatuto del Tribunal y 19.1 de su Reglamento.

asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes”.

3. La presente solicitud de medidas provisionales ha sido presentada directamente por los representantes de la presunta víctima del *Caso Petro Urrego Vs. Colombia*, el cual se encuentra en conocimiento de la Corte. Por ende, la solicitud se encuentra conforme a lo estipulado en el artículo 27.3 del Reglamento¹.

4. Al respecto, este Tribunal recuerda que, en casos que se encuentran en su conocimiento, las medidas provisionales pueden ordenarse siempre que en los antecedentes presentados a la Corte se demuestre *prima facie* la configuración de una situación de extrema gravedad y urgencia y la inminencia de daño irreparable a las personas², y que dicha situación tenga relación directa con los hechos del caso ante la Corte³. Los hechos presentados o referidos por el representante, como fundamento de su solicitud, tienen relación con el caso sometido a conocimiento de la Corte.

5. Las tres condiciones exigidas por el artículo 63.2 de la Convención para que la Corte pueda disponer de medidas provisionales deben concurrir en toda situación en la que se soliciten⁴. En razón de su competencia, en el marco de medidas provisionales corresponde al Tribunal considerar única y estrictamente aquellos argumentos que se relacionan directamente con esos presupuestos o condiciones. Cualquier otro hecho o argumento solo puede ser analizado y resuelto durante la consideración del fondo de un caso contencioso o, eventualmente, dentro del proceso de supervisión de cumplimiento de la sentencia respectiva⁵.

6. En lo que se refiere al requisito de “gravedad”, la Convención requiere que aquella sea “extrema”, es decir, que se encuentre en su grado más intenso o elevado. El carácter “urgente” implica que el riesgo o amenaza involucrados sean inminentes, lo cual requiere que la respuesta para remediarlos sea inmediata. Finalmente, en cuanto al daño, debe existir una probabilidad razonable de que se materialice y no debe recaer en bienes o intereses jurídicos que puedan ser reparables⁶.

7. De conformidad con las pautas expuestas, este Tribunal debe evaluar si en el presente caso se cumplen los requisitos señalados para ordenar al Estado la adopción de medidas provisionales. A continuación, la Corte analizará la solicitud de los representantes en el

¹ El artículo 27.3 del Reglamento establece: “En los casos contenciosos que ya se encuentren en conocimiento de la Corte, las víctimas o las presuntas víctimas, o sus representantes, podrán presentar directamente a ésta una solicitud de medidas provisionales, las que deberán tener relación con el objeto del caso”.

² Cfr. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de noviembre de 2003, Considerando décimo, y *Caso Galindo Cárdenas Vs. Perú. Rechazo de la Solicitud de Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 2018., Considerando cuarto.

³ Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de marzo de 2001, Considerando cuarto, y *Caso Galindo Cárdenas Vs. Perú. Rechazo de la Solicitud de Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 2018, Considerando segundo.

⁴ Cfr. *Caso Carpio Nicolle y otros Vs. Guatemala. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de julio de 2009, Considerando décimo cuarto, y *Caso Romero Feris Vs. Argentina. Solicitud de Medidas Provisionales*. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de agosto de 2018, Considerando segundo.

⁵ Cfr. *Asunto James y otros respecto de Trinidad y Tobago. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de agosto de 1998, Considerando sexto, y *Caso Romero Feris Vs. Argentina. Solicitud de Medidas Provisionales*. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de agosto de 2018, Considerando segundo.

⁶ Cfr. *Asuntos Internado Judicial de Monagas (“La Pica”); Centro Penitenciario Región Capital Yare I y Yare II (Cárcel de Yare); Centro Penitenciario de la Región Centro Occidental (Cárcel de Uribana), e Internado Judicial Capital El Rodeo I y el Rodeo II respecto de Venezuela. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de noviembre de 2009, Considerando tercero, y *Caso Romero Feris Vs. Argentina. Solicitud de Medidas Provisionales*. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de agosto de 2018, Considerando tercero.

siguiente orden: A. La solicitud de medidas provisionales; B. Observaciones de la Comisión Interamericana; C. Observaciones del Estado, y D. Consideraciones de la Corte.

A. La solicitud de medidas provisionales presentada por los representantes

8. Los representantes se refirieron a los siguientes hechos que habrían originado o propician la situación por la cual solicitan las medidas provisionales:

- a) El señor Petro Urrego fue candidato a la Presidencia de la República de Colombia para las elecciones de 2018, en las cuales disputó la segunda vuelta con el actual presidente de la República, señor Iván Duque. En el marco de estas elecciones, el señor Petro Urrego obtuvo una curul como Senador de la República y tomó posesión de este cargo el 20 de julio de 2018, en razón de la reforma producida por el Acuerdo de Paz, la cual dispuso que la persona con la segunda votación más alta en las elecciones presidenciales ocupara automáticamente el cargo de Senador.
- b) Los representantes refirieron a unos hechos que, en su escrito de solicitudes y argumentos, califican como supervinientes y consideran relevantes para su solicitud:
 - i. En cuanto al primer proceso disciplinario abierto en contra del señor Petro Urrego⁷, el 15 de noviembre de 2017 la Sala Plena del Consejo de Estado resolvió una acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por aquél en el año 2014, dejando sin efecto la decisión de inhabilitación y destitución adoptada por la Procuraduría General de la Nación en su contra.
 - ii. En relación con los procesos por responsabilidad fiscal, el 24 de octubre de 2018 la Corte Constitucional, mediante sentencia de constitucionalidad C-101/18, declaró exequible el numeral 4 y el parágrafo No. 1 del artículo 38 y el inciso No. 3 del artículo 60 de la Ley 610 de 2000 *por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. Con esta decisión, la Corte Constitucional estableció que la inhabilitación que deriva del no pago de las condenas por responsabilidad fiscal no es inconstitucional, ni es contraria al bloque de constitucionalidad.
- c) Los representantes señalaron que, luego de la remisión del escrito de solicitudes y argumentos (el 2 de noviembre de 2018), se tiene conocimiento de lo siguiente:
 - i. El 21 de noviembre de 2018 el Contralor de Bogotá confirmó la existencia de nuevas sanciones en el marco de procesos de responsabilidad fiscal por la implementación del esquema de basuras durante su administración como Alcalde de Bogotá⁸, cuyo multa es por \$40.595.975.545 millones de pesos (USD \$12.670.610.3) por detrimento patrimonial en el sistema de aseo al comprar 218 vehículos para prestar el servicio de aseo y recolección de basuras. Dicho proceso se habría iniciado el 23 de septiembre de 2013.

⁷ Según el Informe de Fondo, el 9 de diciembre de 2013, la Sala Disciplinaria de la PGN profirió fallo de única instancia contra Gustavo Petro Urrego, mediante el cual declaró probados los tres cargos formulados y resolvió destituir al alcalde e inhabilitarlo para el ejercicio de cargos públicos por un término de 15 años. El 18 de marzo de 2014 la Comisión IDH otorgó medidas cautelares a favor de la presunta víctima y solicitó al Estado “que suspenda inmediatamente los efectos de la decisión”. Luego de presentada una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 13 de mayo de 2014 la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decretó la suspensión provisional de la decisión de la Procuraduría y de los efectos jurídicos de los actos administrativos emitidos por dicho órgano de control. En virtud de dicha medida, el señor Petro Urrego fue reintegrado a su cargo como Alcalde Mayor de Bogotá.

⁸ Mediante auto de 27 de junio de 2016, la Directora de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá D.C. habría declarado, entre otros, la responsabilidad fiscal de Gustavo Petro Urrego en relación con las tarifas de Transmilenio S. A. El 31 de marzo de 2017 el señor Petro Urrego presentó una acción judicial de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. El 3 de noviembre de 2017, la sección primera, subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, otorgó medidas cautelares suspendiendo los efectos de la sanción interpuesta por la Contraloría mientras realizaba el análisis de fondo correspondiente.

- ii. Según declaraciones del Contralor de Bogotá, este órgano impuso una nueva sanción al señor Petro Urrego por un valor de \$97.654.174.120 millones de pesos (USD \$30.516.929.4), tomando en consideración que, durante el año 2016, la Alcaldía Mayor de Bogotá –en cabeza del actual Alcalde señor Enrique Peñalosa– pagó la multa impuesta al solicitante en el marco del proceso resuelto por la Superintendencia de Industria y Comercio⁹. La Contraloría de Bogotá indicó que la responsabilidad fiscal se consumó al momento de pagar la multa y que dicha responsabilidad recaía sobre el señor Petro Urrego, pese a que la orden del pago se realizó durante la gestión de su sucesor, sin estar éste obligado. El señor Petro Urrego declaró que la Alcaldía pagó innecesariamente tal multa, ya que se encontraba suspendida, según el artículo 831 del Estatuto Tributario.
 - iii. Sobre la suspensión de medidas cautelares dictadas en el marco del proceso de responsabilidad fiscal por la reducción de tarifas de Transmilenio S.A., el 22 de noviembre de 2018 el Consejo de Estado levantó las medidas cautelares otorgadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que suspendían los efectos de la sanción impuesta por la Contraloría de Bogotá por la modificación de las tarifas de Transmilenio S.A., debido a que la decisión de otorgar medidas cautelares debía ser adoptada por la Sala del Tribunal, por tratarse de un cuerpo colegiado, y no de manera unipersonal por el magistrado ponente, como sucedió en ese caso.
 - iv. Existen procesos de responsabilidad fiscal pendientes de fallar por parte de la Contraloría de Bogotá: en octubre de 2016 la Contraloría de Bogotá abrió otro proceso de responsabilidad fiscal contra el señor Petro Urrego en relación con la recompra de acciones de la Transportadora de Gas Internacional (TGI), las cuales fueron vendidas durante la Alcaldía de Samuel Moreno por un valor de USD \$400.000.000. Cuando el señor Gustavo Petro se desempeñaba como Alcalde realizó la recompra de estas acciones por un valor de USD \$880.000.000. La Contraloría consideró que este hecho generó un detrimento patrimonial, imputándole responsabilidad fiscal por \$USD 279.357.190. A la fecha no hay un fallo definitivo.
 - v. Sobre la medida cautelar de embargo sobre el salario del señor Petro Urrego percibido en su cargo como Senador de la República, el 4 de julio de 2018 la Superintendencia de Industria y Comercio –SIC- notificó al solicitante un cobro coactivo que ordena un embargo sobre su salario. Específicamente, se hizo mención a la Resolución No. 87007 de 4 de noviembre de 2015, mediante la cual se libró mandamiento de pago y se ordenó la medida cautelar de embargo sobre los salarios y otros valores cuya titularidad estuvieran en cabeza del señor Petro Urrego. De esta forma, la SIC ordenó al Senado de la República ejecutar la medida cautelar de embargo “sobre la quinta parte del salario que exceda del salario mínimo legal mensual vigente, de los dineros que se encuentren, a favor de seleccionado y de los que vaya a devengar en su calidad de Senador, en cuantía de \$876.044.271”.
9. Los representantes señalaron que la suma de las sanciones impuestas al señor Gustavo Petro Urrego en el marco de los procesos de responsabilidad fiscal ascienden a \$453.107.007.654 millones de pesos (USD \$141.595.939.8). Este hecho ha generado una afectación mayor a sus derechos políticos, toda vez que, de acuerdo al artículo 60 de la Ley 610 de 2000, las personas que se encuentren reportadas en el Boletín de Responsables Fiscales estarán inhabilitadas para posesionarse en cualquier cargo de la función pública, hasta tanto no hayan cancelado el valor total de las sanciones por las que se encuentran allí inscritos.

⁹ En 2014 la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) impuso una multa al señor Petro Urrego por un monto de \$ 410.256.000.00 pesos así como multas a otras personas individuales, y a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá (EAB), Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) y Aguas de Bogotá, por “prácticas comerciales restrictivas de la libre competencia en el mercado de prestación del servicio de aseo en Bogotá”.

10. Alegaron que, sumado a ello, según la reciente interpretación de la Corte Constitucional sobre el artículo 60 de la Ley 610, dada en el marco de la sentencia C- 101 de 2018, la inhabilidad derivada del no pago de las condenas dadas en procesos de responsabilidad fiscal no es inconstitucional ni es contraria al artículo 23.2 de la Convención.

11. De ese modo, señalaron que, actualmente, la permanencia de Gustavo Petro Urrego en la curul del Senado de la República está en riesgo, tomando en consideración que, hasta tanto no efectúe el pago del monto de las sanciones impuestas, se encuentra incurso en inhabilidades para acceder a cargos públicos. Es decir, alegaron que la imposición de nuevas sanciones en el marco de procesos de responsabilidad fiscal; de decisiones judiciales que reactivaron los efectos de los fallos anteriormente emitidos por la Contraloría de Bogotá; y nuevos procesos de responsabilidad fiscal en curso, sumado a la interpretación que del artículo 60 de Ley 610 de 2000 realizó la Corte Constitucional, “supone la imposición de una inhabilidad indefinida al Senador Gustavo Petro para ejercer sus derechos políticos”.

12. Además, los representantes consideran que las sanciones impuestas al señor Petro en esos procesos de responsabilidad fiscal resultan desproporcionadas, pues la sumatoria de todas las multas que durante este tiempo se le han impuesto desborda los límites de lo razonable para una persona cuyos ingresos no son los suficientes para pagar a la brevedad una deuda que resulta excesiva. En consecuencia, la restricción a sus derechos políticos se extendería de manera indefinida en el tiempo.

13. Señalaron que el señor Petro pudo posesionarse en el cargo de Senador debido a que los efectos de las sanciones impuestas por el Contralor de Bogotá, en el marco de los procesos de responsabilidad fiscal, fueron suspendidas en virtud de medidas cautelares otorgadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. No obstante, las recientes decisiones adoptadas por la Contraloría de Bogotá, el Consejo de Estado y la interpretación que de la Ley 610 de 2000 realizó la Corte Constitucional, generan un riesgo inminente al ejercicio de sus derechos políticos, pues al existir nuevas sanciones en el marco de los procesos de responsabilidad fiscal y al suspender las medidas cautelares que protegían sus derechos, se activa la inhabilidad señalada en el artículo 60 de la Ley 610 de 2000 y, en consecuencia, no podría ejercer su cargo como Senador.

14. Además, alegaron que el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017 contempla como conducta delictiva la elección ilícita de candidatos, lo cual podría desencadenar en el inicio de un proceso penal y culminar con una condena en su contra, al haber sido elegido en un cargo de elección popular estando inhabilitado para ello, según se desprende de la reciente sentencia de la Corte Constitucional.

15. Según los representantes, las actuaciones estatales tienen “un claro objetivo dirigido a dar muerte política” al señor Petro Urrego. Así, particularmente las decisiones adoptadas por la Contraloría de Bogotá en conjunto con las interpretaciones judiciales que sobre las normas de responsabilidad fiscal realizó la Corte Constitucional, sustentan el cumplimiento de los requisitos de extrema gravedad y urgencia, pues de no ordenarse al Estado que proteja y garantice el libre ejercicio de sus derechos políticos, se podría consumir un perjuicio irremediable al destituir al señor Petro de su cargo actual de Senador, sumado a las investigaciones penales bajo el pretexto de un tipo penal que no persigue un fin legítimo. Todo ello, como consecuencia de “una persecución en su contra realizada desde la institucionalidad para amedrentar la diversidad de las opiniones políticas y silenciar a líderes de oposición”. En tal supuesto, la decisión que tome la Corte Interamericana respecto del presente caso no tendría ningún efecto si la Corte concluyera que, por disposición expresa del artículo 23.2 de la Convención, la restricción de los derechos políticos no puede realizarse por autoridades administrativas.

16. Los representantes solicitaron que se ordene al Estado “que cese los actos de persecución y discriminación materializados mediante las decisiones adoptadas por la Contraloría de Bogotá, con el objetivo de evitar que dichas decisiones, en concordancia con la

reforma implementada en materia penal y las interpretaciones realizadas por la Corte Constitucional, limiten al señor Petro en el ejercicio del cargo para el cual fue electo y le ocasionen una inhabilidad permanente en el ejercicio de cualquier cargo de la función pública”.

B. Observaciones de la Comisión

17. La Comisión hizo notar que la casi totalidad de las multas fiscales impuestas al señor Petro Urrego, así como la aplicación de leyes que inhabilitan a candidatos a optar a cargos de elección popular como consecuencia de deudas fiscales, forman parte del marco fáctico del Informe de Fondo y, en efecto, se relacionan con el objeto del caso. Al respecto, en su Informe consideró sumamente preocupante la reciente promulgación del referido artículo 5 de la Ley 1864, pues esta norma, al validar que la inhabilitación pueda ser impuesta por vía “disciplinaria o fiscal”, resulta contraria al artículo 23 de la Convención y, por lo tanto, constituiría otra violación de los derechos políticos del solicitante, quien no ha sido inhabilitado mediante un proceso penal con condena en firme, como lo exige la Convención. Por ello, recomendó al Estado “abstenerse de aplicar [ese] tipo penal”.

18. En relación con los elementos que exige la Convención para ordenar medidas provisionales, la Comisión señaló que la Corte podría tomar en cuenta que existen una serie de sanciones en firme relacionadas con deudas fiscales del señor Petro Urrego, cuyo efecto en la legislación actual consiste en inhabilitarlo hasta tanto no efectúe el pago de las mismas, y que pueden generarse igualmente la persecución penal en su contra por haber sido electo a un cargo público estando inhabilitado como consecuencia de decisión fiscal. Conforme lo indicado por los representantes, el elevado monto total de las deudas fiscales impuestas haría inviable el pago de las mismas, lo cual podría tener el impacto de inhabilitarlo por una deuda fiscal, poniendo en riesgo sus derechos políticos a la luz del artículo 23 de la Convención. Sin embargo, la Comisión concluyó señalando que “corresponderá a la Corte determinar si se encuentran previstos los requisitos convencionales para la procedencia de la solicitud”.

C. Observaciones del Estado

19. El Estado consideró improcedente la solicitud de medidas provisionales por considerar que la misma busca anticipar la discusión de fondo, carece de sustento probatorio y no cumple con los presupuestos del artículo 63.2 de la Convención.

20. En primer lugar, señaló que, según la jurisprudencia, el análisis del elemento de “extrema gravedad” incluye la determinación de cuál es el derecho protegido y el impacto que una acción u omisión puede tener sobre el mismo. La posible restricción de los derechos políticos del senador Petro, como consecuencia de actos administrativos, solo sería contraria a la Convención y, en consecuencia, potencialmente constitutiva de un daño grave susceptible de ser prevenido mediante medidas provisionales, si se determina que la restricción de derechos políticos -como consecuencia de decisiones adoptadas por una autoridad distinta a un juez penal- es, en efecto, violatoria de la misma. Esta es una determinación que solo podría ser alcanzada cuando se llegue a la sentencia del caso. Es decir, la Corte no podría determinar que existe un riesgo extremo de afectación de un derecho protegido, sin antes determinar que la Convención consagra la garantía de que los derechos políticos no pueden ser restringidos por decisiones de ninguna autoridad distinta a un juez penal, que es, precisamente, la interpretación dada por los representantes al artículo 23 de la Convención, lo cual requiere claramente un análisis de fondo y exige un estudio de convencionalidad del ordenamiento jurídico colombiano que no es propio de la naturaleza de una medida provisional.

21. En segundo lugar, señaló que no se configuran los requisitos de extrema gravedad, urgencia y daño irreparable, particularmente en relación con la posible destitución del señor

Petro Urrego de su cargo como senador. Así, contrario a lo afirmado por los representantes, frente a cada uno de los tres fallos de responsabilidad fiscal que se encuentran actualmente en firme, él tiene la posibilidad de interponer y agotar recursos judiciales que han demostrado ser adecuados y efectivos para la suspensión de los efectos de estos fallos y su posterior anulación y, por ende, para la protección de los mismos derechos que considera en riesgo:

- i. La acción de nulidad y restablecimiento del derecho, establecida en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁰. En el marco de tal acción, los funcionarios públicos pueden solicitar la suspensión provisional de los actos administrativos mientras la demanda es fallada de fondo. Alegó que la efectividad de este tipo de acción ha quedado demostrada pues en este caso el señor Petro ha logrado, a través de la misma, la suspensión del acto de destitución, la declaratoria de nulidad y la suspensión provisional de los efectos del proceso de responsabilidad fiscal (lo cual le permitió participar en las elecciones), lo cual es una prueba clara y directa de la ausencia de una persecución política por parte de las autoridades estatales y de la efectividad de las medidas internas para proteger los derechos del señor Petro.
- ii. En este sentido, es cierto, tal como lo afirman los representantes, que el pasado 22 de noviembre el Consejo de Estado revocó la medida cautelar de suspensión provisional. Sin embargo, el hecho de que el más alto tribunal de lo contencioso administrativo reverse una medida cautelar decretada por un juez inferior, en desarrollo de la garantía de segunda instancia, no puede ser considerado por la Corte IDH como un acto de persecución política, ni constituye prueba de alguno de los elementos que ameriten una medida provisional. Alegó que un funcionario público que ha ejercido como alcalde de la capital del país y es actualmente senador de la República tiene una especial responsabilidad en cuanto al cabal cumplimiento de las leyes del Estado y las normas internacionales y del principio de legalidad, por lo cual no es aceptable que tal revocatoria pueda ser entendida como un “claro objetivo” del Estado de “dar muerte política al señor Petro”. El expediente de ese proceso ha retornado al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual tiene la competencia para, en caso de considerarlo procedente, decretar nuevamente la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, si considerara, una vez más, que dichos actos afectan derechos del solicitante, con lo cual él no estaría incurso en causal de inhabilidad alguna en relación con este proceso. En este caso, las resoluciones mediante las cuales se confirmaron los dos fallos de responsabilidad fiscal fueron notificadas al senador Petro el pasado 19 de noviembre de 2018, por lo cual no ha caducado aún el término legal de 4 meses previsto para la interposición de ese tipo de demandas.
- iii. Existe también en el ordenamiento jurídico colombiano la acción de tutela. Si bien esta acción no procede, en principio, cuando existen otros mecanismos judiciales para la protección de los derechos invocados, podría ser otorgada como mecanismo transitorio de protección en caso de que exista riesgo de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental. En este caso, la efectividad de tal acción también ha quedado ampliamente demostrada pues inicialmente fueron las acciones de tutela interpuestas las que permitieron al señor Petro permanecer en el cargo de alcalde de Bogotá, aún después de que la sanción por la Procuraduría quedara en firme el 13 de enero de 2014.

¹⁰ Señaló que, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la jurisdicción contencioso-administrativa ejerce control judicial sobre los actos administrativos que puedan afectar derechos de los particulares. Esto incluye tanto fallos de responsabilidad fiscal expedidos por la Contraloría General de la República en contra de funcionarios públicos, como actos de juzgamiento disciplinario de la Procuraduría General de la Nación. El Estado anotó que la jurisdicción contencioso-administrativa ejerce un control judicial pleno e integral sobre los actos administrativos, que abarca la legalidad, constitucionalidad y convencionalidad de los mismos.

- iv. Sin perjuicio de la existencia de tales recursos, mientras los actos administrativos que él considera violatorios de sus derechos no sean controvertidos y anulados a través de dichos recursos, la presunción de legalidad de los actos permanece incólume.
- v. El Estado no pretende alegar que exista un requisito *sine qua non* de agotar los recursos internos para el otorgamiento de medidas provisionales. Lo que alega es que, el hecho de que el senador Petro haya omitido agotar tales recursos, desvirtúa la configuración de los requisitos para otorgar las medidas solicitadas. El riesgo de que se configure “el más intenso o elevado grado de impacto” sobre sus derechos políticos no existe y se ve considerablemente atenuado por tener a su disposición recursos judiciales efectivos para prevenir, precisamente, el tipo de afectaciones alegadas, por lo que no existe tal riesgo o amenaza inminente (extrema urgencia).
- vi. Tampoco existe una probabilidad razonable de que el daño irreparable se materialice, pues los intereses jurídicos que se busca proteger mediante la solicitud de medidas son, claramente, reparables, pues aun en el hipotético caso en que se materializara la inhabilidad del senador Petro, él tendría a su disposición recursos judiciales para revertir la decisión y recuperar el pleno goce de sus derechos políticos.

22. En tercer lugar, el Estado señaló, en cuanto a la posibilidad de inicio de un proceso penal en contra del senador Petro bajo el tipo penal de elección ilícita de candidatos, que la hipótesis planteada por los representantes es puramente especulativa. La Fiscalía General de la Nación no ha iniciado ninguna investigación en su contra, mucho menos un proceso penal formal, por la presunta comisión de tal delito. Además, el Estado consideró importante aclarar que, en los términos del tipo penal del artículo 5 de la Ley 1864 de 2017¹¹, el señor Petro Urrego no fue “elegido” para ejercer el cargo de senador, sino que fue designado para ello en virtud de lo previsto en el artículo 24 de la Ley 1909 de 2018 (Estatuto de la Oposición)¹². De acuerdo con este artículo, el señor Petro no fue elegido para ejercer un cargo en el Senado (cargo al que ni siquiera aspiró) sino que obtuvo el derecho a ejercer dicho cargo por el hecho de haber obtenido la segunda votación más alta en las elecciones presidenciales celebradas en el año 2018. Además, al momento de posesionarse como senador el día 20 de julio de 2018, él no tenía vigente ninguna inhabilidad para el desempeño del cargo. Los efectos del único fallo de responsabilidad fiscal expedido en su contra, que se encontraba en firme en ese momento, habían sido suspendidos por las medidas cautelares otorgadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, razón por la cual no se encontraba registrado en el Boletín de Responsables Fiscales y no tenía ningún impedimento para el ejercicio de cargos públicos. De lo contrario, al señor Petro Urrego no se le habría permitido aspirar a la Presidencia ni posesionarse como senador. En consecuencia, no existe riesgo, mucho menos inminencia, de que sea condenado por el referido delito en razón de la inhabilidad ocasionada por los fallos de responsabilidad fiscal, por lo cual la solicitud de medidas provisionales resulta improcedente.

23. Por último, manifestó que las alegaciones de los peticionarios en relación con la presunta intención persecutoria del Estado contra el senador Petro, con el fin de impedirle el ejercicio de funciones públicas, son manifiestamente infundadas y contrarias a la realidad. Sostuvo que si la Corte IDH aceptara la extraña tesis de que las tres ramas del poder público y los órganos de control independientes se confabulen para obstruir el libre ejercicio de los derechos de Gustavo Petro, estaría declarando que en Colombia la democracia y la división de los poderes no existen.

¹¹ “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”.

¹² “[I]os candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos Presidente y Vicepresidente de la República, tendrán el derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en el Senado de la República y otra en la Cámara de Representantes”.

D. Consideraciones de la Corte

24. Según los representantes, la suma de las sanciones impuestas al señor Gustavo Petro Urrego en el marco de procedimientos de responsabilidad fiscal ascendería a más de 141 millones de dólares. Se alega que, en los términos de la legislación colombiana actual, el efecto de no pagar las multas consistiría en la inhabilitación del propuesto beneficiario y, por ende, en un riesgo inminente de perder su curul en el Senado de la República y, además, que ello podría generar una persecución penal en su contra bajo un tipo penal que se denomina “elección ilícita de candidatos”. A ello se suman, según la solicitud, nuevos procesos de responsabilidad fiscal en curso; decisiones judiciales que reactivaron los efectos de los fallos anteriormente emitidos por la Contraloría de Bogotá y una reciente interpretación del artículo 60 de Ley 610 de 2000 por parte de la Corte Constitucional.

25. La Corte considera que, dados los amplios alcances del contenido de los derechos políticos protegidos por el artículo 23 de la Convención, sin duda la imposición a una persona de una inhabilitación indefinida para ejercer esos derechos podría implicar una restricción de ostensible gravedad, particularmente si la imposición de determinadas sanciones de inhabilitación no respetan los límites de proporcionalidad acordes con el ejercicio del derecho y si esa persona ejerce un cargo de alta investidura en una institución central para la estructura o funcionamiento democráticos de un Estado. En este sentido, este Tribunal ha considerado que la persecución y discriminación políticas son incompatibles con el principio democrático que inspira y fundamenta la Convención Americana¹³.

26. Sin embargo, tal como señaló el Estado, en este caso el análisis del elemento de “extrema gravedad”, a efectos de determinar el daño grave que podría ser prevenido por la vía de medidas provisionales, podría implicar la determinación del contenido específico del derecho protegido por la Convención que se alega restringido para definir, en tal supuesto, el acto actual o potencialmente dañino de ese derecho. En particular, en el caso sometido a conocimiento de este Tribunal se discute si la imposición de determinadas sanciones por parte de órganos administrativos, y no judiciales o de carácter penal, constituye una restricción ilegítima de los derechos políticos de la presunta víctima. Así, aquellas sanciones o multas impuestas al señor Petro Urrego por la Contraloría son el resultado del ejercicio de competencias que están cuestionadas a la luz del contenido de derechos protegidos por la Convención Americana, lo cual es materia del fondo del caso contencioso pendiente ante la Corte.

27. Además de lo anterior, el Estado señaló que, frente a cada uno de los tres fallos de responsabilidad fiscal que se encuentran actualmente en firme, el señor Petro Urrego aún tendría a su disposición la posibilidad de interponer y agotar dos recursos judiciales para la suspensión de los efectos de estos fallos y la eventual protección de los mismos derechos que considera en riesgo.

28. Asimismo, el Estado señaló, en cuanto a la posibilidad de inicio de un proceso penal en contra del senador Petro Urrego bajo el tipo penal de elección ilícita de candidatos, que la Fiscalía General de la Nación no ha iniciado investigación alguna, ni existe un proceso penal formal, por la presunta comisión de tal delito en contra de aquél. En cualquier caso, el Estado manifestó que el señor Petro Urrego no fue propiamente “elegido” para ejercer el cargo de senador, al cual no aspiró, sino que fue designado para ello en virtud de lo previsto en el Estatuto de la Oposición por el hecho de haber obtenido la segunda votación más alta en las elecciones presidenciales celebradas en el año 2018. Es decir, en virtud de lo señalado por el Estado, queda claro para esta Corte que tal tipo penal no le sería aplicable, en relación con su posición actual, en razón de la inhabilitación ocasionada por los fallos de responsabilidad fiscal.

¹³ Cfr. *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párrs. 114, 115, 117, 130 y 133.

29. En definitiva, a lo anterior se suma el hecho de que, al momento de posesionarse como senador el 20 de julio de 2018, el señor Petro Urrego no tenía vigente inhabilidad alguna para el desempeño del cargo, pues los efectos del único fallo de responsabilidad fiscal expedido en su contra, que se encontraba en firme en ese momento, habían sido suspendidos por las medidas cautelares otorgadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Es decir, en ese momento no tenía impedimento alguno para el ejercicio de cargos públicos, pues de lo contrario no se le habría permitido aspirar a la Presidencia ni posesionarse como senador.

30. Para este Tribunal, de lo anterior se desprende que, aún si se determinara la responsabilidad fiscal del señor Petro Urrego, o eventualmente no prosperaran apelaciones o acciones contra las decisiones dictadas por la Contraloría, ello no generaría su destitución o la pérdida de su curul. Es decir, el Tribunal no ha sido informado si alguna de las decisiones adoptadas o alguno de los procedimientos instituidos en este momento en su contra tiene la virtualidad de generar su destitución, pues no consta que ésta pueda ser oficiosamente ordenada o que sea un efecto automático de tales decisiones. Además, en este momento no existe investigación alguna, ni proceso penal en curso, en su contra por el delito de elección ilícita de candidatos, situación que, por otra parte, no correspondería al caso en estudio por haber sido objeto de designación y no por elección popular.

31. En consecuencia, la Corte considera que, por el momento, no ha sido demostrada la configuración de los elementos de extrema gravedad y urgencia que permitirían considerar la necesidad de ordenar medidas provisionales en los términos del artículo 63.2 de la Convención, por lo que la solicitud de medidas provisionales debe ser desestimada. Este pronunciamiento no prejuzga, ni afecta en modo alguno, eventuales acciones que pueda corresponder incoar al propuesto beneficiario a nivel interno.

POR TANTO:

LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,

en uso de las atribuciones que le confieren el artículo 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 27 y 31 del Reglamento,

RESUELVE:

Por unanimidad,

1. Desestimar la solicitud de medidas provisionales interpuesta por los representantes de la presunta víctima a favor del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, en los términos de los párrafos considerativos 24 a 31 de esta Resolución.

2. Disponer que la Secretaría de la Corte notifique la presente Resolución a los representantes del señor Petro Urrego, al Estado de Colombia y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Corte IDH. *Caso Petro Urrego vs. Colombia*. Solicitud de medidas provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de febrero de 2019.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Presidente

Eduardo Vio Grossi

Elizabeth Odio Benito

Eugenio Raúl Zaffaroni

L. Patricio Pazmiño Freire

Ricardo Pérez Manrique

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Presidente

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario