

Entrevistas: el juicio político en debate

El análisis de los casos de presidentes colombianos no solo permitió entender con más precisión por qué en Colombia ha existido un patrón de omisión de juicios políticos, sino que generó varios cuestionamientos en torno a algunos elementos del juicio político en el país. El ejemplo de Latinoamérica y la experiencia colombiana han permitido identificar diferencias y semejanzas en torno al uso y omisión del juicio político, hecho que ameritó no solo preguntar a algunos expertos por la omisión en el caso colombiano, sino por su uso en Latinoamérica, un tema imprescindible en los debates actuales sobre juicio político.

La ausencia de juicios políticos en este país tiene dos elementos clave: por un lado, los juicios políticos han sido evitados, principalmente, por el escudo legislativo y el escudo popular que se ha gestado a lo largo de los diferentes gobiernos; por otro, los expresidentes que hemos visto guardan relación con cierta evidencia e indagaciones que pudieron justificar que el Congreso abriera una investigación para un potencial juicio político.

Estas conclusiones parciales generaron varios cuestionamientos que intentaron ver los debates y varios temas en los cuales estaba inmerso el juicio político y cuáles son las respuestas que algunos académicos han dado al respecto, a través de entrevistas realizadas para el desarrollo de esta investigación. Estos son algunos de los temas que se buscaron explorar en las entrevistas: el abuso del juicio político, la omisión del juicio político, la importancia de su regulación, la violación de los derechos políticos, la importancia de la movilización social y la opinión pública en la salida de presidentes, las facultades y limitaciones del congreso en el uso del juicio político, las alternativas a su

uso, su doble componente jurídico-político, su relación con la democracia, su relación con los derechos humanos, su importancia como herramienta de control político, entre otros.

De esta manera, en las entrevistas partimos del debate actual sobre la opinión consultiva propuesta por la Corte Interamericana sobre la figura de juicios políticos en el contexto latinoamericano y continuamos en cada caso con preguntas que son similares a las entrevistas de Pérez-Liñán y Roll, dado que en la entrevista de Carlos Rodríguez Mejía nos enfocamos más en el caso Gustavo Petro. No obstante, las tres reflejan elementos en común que podremos ver más claramente en las conclusiones de este capítulo.

Se presentan en total tres entrevistas; la primera al académico Aníbal Pérez-Liñán, autor con el cual construimos el marco teórico y marco de análisis para entender el contexto colombiano de juicios políticos. La importancia de esta entrevista fue la ubicación de la omisión del deber de justicia que se puede generar bajo la figura de juicios políticos en contextos de violaciones a los derechos humanos. Sobre este punto no existe una reflexión muy amplia desde la academia, incluso en análisis del juicio político como posibilidad de impunidad, propuesta que se presenta en este trabajo desde el caso colombiano. Para este autor, el juicio político como institución debe mantenerse en las Constituciones políticas de los Estados como una parte fundamental de la figura de la democracia y del ejercicio del poder político, por lo cual, a pesar de presentar problemas tanto por abuso como por omisión, si se quitara esta figura, se estaría quitando un elemento esencial de un estado democrático.

La segunda entrevista fue realizada al profesor David Roll¹ en abril de 2018 en la Universidad Santo Tomás quien, desde una perspectiva política y académica, desarrolló una reflexión sobre la importancia de

1 Profesor de la Universidad Nacional de Colombia y de la Universidad Santo Tomás. Es Doctor Cum Laude en Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Es autor de varios libros en temas como partidos políticos y élites políticas en Colombia, teoría política y migraciones, además de ser uno de los expertos del país en estos temas. Para ver en detalle su obra puede verse <http://www.davidrollvez.com/>, @DavidRollVel.

mantener la figura y de proporcionar educación al electorado el cual tiene la última palabra en la elección de los gobernantes.

La tercera entrevista se realizó con el profesor y abogado Carlos Rodríguez Mejía², el jueves 21 de marzo de 2018 en Bogotá, con ocasión de su participación como abogado representante de Gustavo Petro, exalcalde de Bogotá, ante la CIDH y ante la Corte IDH en relación con la destitución del exalcalde. Se trata de una persona pertinente para aclarar el sentido de la Opinión Consultiva que realizó la Corte Interamericana con ocasión de los juicios políticos contra presidentes democráticamente electos en el continente latinoamericano, los derechos políticos de los votantes y los ciudadanos, y a su vez, los elementos político-jurídicos para analizar el sentido de la destitución del exalcalde de Bogotá, Gustavo Petro.

Entrevista con el doctor Aníbal Pérez-Liñán

Entrevistadores: a finales de 2017, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con ocasión del concepto que le solicitó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre juicios políticos contra presidentes, democracia y derechos humanos, elaboró una convocatoria para presentar *amicus curiae* que permitiera ampliar el panorama teórico y jurídico sobre la necesidad de regular los juicios políticos en Latinoamérica. En este orden de ideas, quisiéramos preguntarle en

2 Doctor en Derecho, especialista en Ciencias Socioeconómicas, Derecho Constitucional y Ciencia Política. Es el director del Consultorio Jurídico Internacional de la Universidad Santo Tomás de Bogotá, director de la Maestría en Defensa de los Derechos Humanos, Organismos, Cortes y Tribunales Internacionales, y miembro fundador de la Comisión Colombiana de Juristas. En la actualidad, se desempeña como subdirector operativo de la misma. Es miembro suplente de la “Comisión de Investigación de los Sucesos Violentos de Trujillo”, caso 11.007 de la CIDH, Abogado asistente de la CIDH ante la Corte Interamericana en el caso Pantoja Ordóñez y otros (julio 1998) y en el caso de 19 comerciantes del Magdalena medio, así como representante de la Comisión Colombiana de Juristas ante la CIDH.

primer lugar: ¿cuál es la importancia que tiene hoy en día regular los juicios políticos por parte del SIDH?

Aníbal Pérez-Liñán: Los juicios políticos son difíciles de regular porque, por definición, tienen dos elementos. Uno es un componente esencialmente jurídico que tiene que ver con la evidencia de que el presidente o la presidenta cometió alguna violación grave a la Constitución. El otro elemento es el componente político central del proceso en el que el Congreso decide acusar al presidente o, en algunos países, se autoriza que la Corte Suprema enjuicie al presidente. Ese componente político es muy difícil de regular desde una perspectiva jurídica. No obstante, lo que la Corte puede hacer es establecer, quizás, algunos parámetros para que podamos entender mejor cuándo es el Congreso abusa de su poder de enjuiciar al presidente. De esta manera, ocurre que los juicios políticos se vuelven un poco más predecibles, puesto que el juicio político se ha transformado, al menos en algunos países, en el equivalente a un voto de censura. Cuando el presidente pierde las mayorías en el Congreso, es enjuiciado sin necesidad de que haya una evidencia fuerte de una violación a la Constitución o la ley.

E: Actualmente, en Latinoamérica existe un escenario constante de juicios políticos, como el de Alberto Fujimori en Perú, Fernando Lugo en Paraguay y Dilma Rousseff en Brasil. De acuerdo con su propuesta teórica, ¿podría explicarnos qué factores hacen posible este escenario?

APL: Hay un factor histórico: la reducción de la intervención militar. En el pasado (finales de la década de los ochenta, principios de los noventa), cuando los presidentes confrontaban ciertas condiciones adversas como protestas y movilización social en contra de su gobierno, una recesión económica muy fuerte o una radicalización de las clases políticas, lo usual era que los militares intervinieran dando un golpe militar; pero con la transformación del contexto internacional a partir de la década de los ochenta, la intervención militar resultó cada vez más costosa y difícil. De ahí que las élites civiles se dieran a la tarea de encontrar mecanismos constitucionales o pseudoconstitucionales para remover al presidente del cargo. Esto impulsó el uso de recursos como el juicio político o la declaración de incapacidad (claro está, cuando

en la Constitución figuraba esta última). El tercer mecanismo fue la renuncia anticipada del presidente en un contexto de fuerte protesta social o de movilización.

E: En el *amicus curiae* que presentamos ante la Corte IDH evidenciamos que Colombia es un caso excepcional en la región, puesto que, históricamente, aparte del juicio que se le realizó al general Gustavo Rojas Pinilla, no ha habido juicios políticos, aunque existieron y existen razones de peso para intentar juzgar a presidentes y expresidentes democráticamente electos. A su juicio, ¿por qué se presenta en Colombia tal anomalía?

APL: Sospecho que ustedes pueden responder esa pregunta mejor que yo, pero creo que parte de la respuesta tiene que ver con que hay una tradición fuerte de negociación entre el Ejecutivo y las élites que hay en el Congreso. El caso más cercano a un juicio político fue el caso del expresidente Samper. Es un caso que fue evitado, en parte, porque en esa época el Partido Liberal todavía era lo suficientemente fuerte como para tener los votos en el Congreso que impedirían el juicio político. Además, históricamente los partidos colombianos han tenido muchas facciones. Por tanto, no solo se trató del tamaño del Partido Liberal en ese momento, sino también de la capacidad del expresidente Samper para negociar con los diferentes grupos dentro de su partido y con ciertas facciones del Partido Conservador. De ese modo, consiguió armar una coalición para desactivar el peligro del juicio político. Se requiere, entonces, de cierta tradición de negociación dentro del Congreso, pero también de presidentes con la capacidad para negociar. Cuando esto no ocurre, el peligro del juicio político se vuelve más real.

Incluso el caso del expresidente Rojas Pinilla es particular, pues sufrió un juicio político una vez que fue derrocado, lo cual demuestra que, cuando los líderes políticos quedan aislados de la élite, el juicio político es más probable. Creo que en Colombia la tradición de negociación entre los partidos y dentro de los partidos ha permitido crear coaliciones que tienden a desactivar ese peligro. Esto refuerza lo que decía antes, que el juicio político más allá del mecanismo jurídico tiene un componente político muy similar al de un proceso de voto de censura en un régimen parlamentario.

E: En nuestro análisis encontramos que en el contexto colombiano ha sido usual el uso de escudos políticos y escudos populares para impedir que se lleve a cabo juicios políticos contra presidentes y expresidentes. Tal es el caso de los expresidentes Belisario Betancur, Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos, quienes, además de estar inmersos en escándalos relacionados con corrupción, también se vieron envueltos en asuntos de violación de derechos humanos. ¿Cuál sería, entonces, la relación entre juicios políticos y derechos humanos?

APL: En general, lo que suele activar a la opinión pública en casos de juicios políticos son los escándalos de corrupción. No obstante, hay algunos casos en los cuales hubo algún tipo de justificación basada en derechos humanos; por ejemplo, está el caso de Fernando Lugo en Paraguay, en el cual hubo violencia contra un grupo de personas que tomaron tierras. Ahora, no es que el presidente Lugo tuviese una trayectoria de violación de derechos humanos, sino que el Congreso utilizó dicho episodio como una excusa en un contexto de juicio político.

Por otra parte, los casos de presidentes que sistemáticamente violaron derechos humanos son interesantes porque es raro encontrar que el Congreso actúe, en general, para iniciar un juicio político. Pareciera que la opinión política es mucho más sensible frente a cuestiones de corrupción que frente a cuestiones mucho más graves. Este es un tema que merece una investigación seria.

E: En este escenario de violación a los derechos humanos es imposible no pensar en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, quien ha construido un escudo popular, un escudo legislativo y una alianza constante entre partidos que le han permitido, entre otras cosas, llegar al Congreso en calidad de Senador, ¿Cómo analizar este caso?

APL: Creo que el caso de Uribe es un caso característico de una cuestión central en el ámbito de los juicios políticos. Cuando el presidente mantiene niveles altos de popularidad y cuando ese nivel de popularidad le permite mantener alianzas en el Congreso, el presidente se vuelve prácticamente inmune a la posibilidad de investigaciones, puesto que solo los legisladores de oposición tienen algún tipo de incentivo para iniciar una investigación, e incluso para los legisladores

de oposición una investigación suele ser un movimiento muy costoso y con muy poca probabilidad de éxito.

Por lo tanto, creo que el caso Uribe tiene una cuestión bien interesante y es que, en la discusión sobre juicio político hoy en día, que está en buena parte vinculada a la experiencia reciente de Brasil, tiene que ver sobre todo con la preocupación de que el Congreso está abusando del poder de juicio político; por esto, tenemos un tipo de error en el proceso de juicio político: el uso indiscriminado de juicio político como si fuera un voto de censura contra los presidentes que no necesariamente han cometido un crimen que justifique la destitución.

Pero, el problema que ustedes están marcando es otro, la contracara de ese problema, el cual es ignorado por el debate actual porque simplemente la gente está pensando en la otra cuestión. A menudo, el congreso debería investigar y potencialmente iniciar un juicio político, pero no lo hace porque no tiene los incentivos políticos para hacerlo. Entonces, los errores en el uso de la institución pueden ser errores por abuso de la misma institución, que también son errores por omisión, porque el juicio no se activa cuando debería ser activado. Estos casos son mucho más difíciles de identificar, creo que el SIDH va a tener todavía más dificultad para intervenir, porque significa intervenir en casos de omisión cuando el congreso debería tomar una decisión política y no la toma.

E: Exactamente, esa es una de las cuestiones centrales que señala nuestra investigación. En el caso colombiano, los juicios políticos están ausentes como herramienta de control político. Esta ausencia, así como el uso del juicio político en otras partes de Latinoamérica a modo de voto de censura, conllevan a la pregunta por el ejercicio de la democracia, puesto que ambos casos reflejan otro tipo de intereses más allá del deber constitucional de hacer control político. En ese orden de ideas, ¿un juicio político a un presidente o expresidente es una manifestación de un ejercicio de democracia?

APL: Depende del contexto y depende de lo que entendamos por democracia. Un juicio político puede ser una manifestación de un ejercicio de la democracia en dos sentidos muy diferentes. Primero, el Congreso responde a la opinión pública en contra del presidente o la

presidenta y, por lo tanto, inicia un juicio político aun cuando no haya suficiente evidencia, pero simplemente porque la opinión pública quiere cambiar el gobierno, y hallamos mucha evidencia de esto. Hemos analizado con una colega en Alemania, Mariana Llanos, el patrón de solicitudes de juicios políticos y de aquellos iniciados, con referencia a los juicios políticos contra los presidentes en Argentina y en Brasil. Y el patrón es muy claro: los legisladores —y, a veces, también los grupos de la sociedad civil— solicitan juicios políticos sobre todo cuando la opinión pública está contra el presidente, cuando este pierde popularidad. En este sentido, el juicio político es una manifestación democrática en la que el congreso responde a las presiones de la opinión pública, pero no es una manifestación de Estado de derecho, porque en ese cálculo estratégico los legisladores no necesariamente se preocupan por tener evidencia en contra del presidente.

Segundo, ocurre también lo contrario, el problema al cual nos referíamos previamente: que los legisladores entiendan que hay evidencia para iniciar un juicio político contra el presidente, pero, dado que la opinión pública le respalda y que este tiene un escudo popular muy fuerte, los legisladores no están dispuestos a iniciar el juicio político. Esto también es, de alguna manera, una manifestación democrática, pero con la salvedad de que desafía al Estado de derecho. En síntesis, una de las cuestiones que tenemos aquí es si el Congreso, con estos incentivos políticos, fracasa en activar un juicio político cuando es necesario o si lo activa cuando no es apropiado. ¿En qué medida y de qué manera tenemos otras instituciones contramayoritarias como las Cortes constitucionales o las Cortes supremas que pueden, de algún modo, evaluar este proceso? Hasta ahora ese tema todavía está en debate.

E: A partir de lo que menciona sobre las implicaciones en la democracia, sería necesario examinar el tema de los derechos políticos de la población en el contexto del juicio político. En ese sentido, ¿el juicio político constituye una afirmación o una negación de los derechos colectivos de la población tanto de votantes como de la población civil?

APL: Este es un tema bastante sensible y para el cual no tenemos una respuesta muy evidente. Durante la década de los noventa,

en general, los juicios políticos fueron celebrados como una respuesta del Poder Legislativo frente a la movilización popular. A menudo, fueron desatados en el contexto de presidentes que optaron por políticas económicas muy impopulares, políticas de ajuste económico, por ejemplo, lo cual alimentaba la movilización social en su contra y, eventualmente, el Congreso activaba un juicio político. En ese periodo, la lectura del juicio político era que este representaba la voluntad popular de algún modo, porque detrás de esta acción del Congreso estaba la movilización social en contra del presidente. Ahora, por supuesto, la contracara es que, frente a esa movilización social que pide la destitución del presidente, existe también una mayoría de votantes que eligió al presidente en un momento anterior. Existe, entonces, una tensión entre la representación democrática de la movilización social (que demanda la salida del presidente en un momento específico) y el reconocimiento de la voluntad popular en el momento de la elección (que pudo haber sido meses o años antes de esa movilización social y, por supuesto, que ocurrió antes de los escándalos de corrupción o cualquier escándalo que se haya desatado).

De esta manera, los legisladores —a menudo intuitivamente— procesan esta información para tratar de descifrar en qué medida esa coalición inicial que respaldó al presidente en las elecciones se ha desgastado y en qué medida la movilización social es suficiente como para justificar que el presidente perdió las mayorías que lo respaldaban. Pienso que los legisladores hacen este cálculo de manera intuitiva y, por supuesto, sesgados por su propia lectura política de la realidad. Pero, de algún modo, tienen que procesar esta tensión que hay entre respetar la voluntad del electorado en la elección y respetar la voluntad del electorado tal y como se manifiesta a través de la protesta social en las calles en un momento dado.

E: Además de la protesta social y el juicio político como herramientas para controlar el ejercicio del poder, ¿qué métodos alternativos existen para ejercer control político por parte de los ciudadanos sobre las decisiones y la conducta de sus gobernantes?

APL: Bueno, el mecanismo de control por antonomasia, el control vertical por antonomasia, son las elecciones. Entonces, la idea, en

principio, es que haya un ciclo regular de elecciones, a menos que el gobierno manipule el proceso electoral (que es un problema diferente, el problema de Venezuela).— Es decir, asumiendo que el gobierno no manipule el proceso electoral, el momento natural en el cual se da el control ciudadano de manera retrospectiva es en la próxima elección, que es cuando el partido del gobierno puede perder las elecciones y se puede producir una renovación en el gobierno.

Ocurre frecuentemente que las crisis económicas agudas, combinadas con los escándalos de corrupción que erupcionan la legitimidad del gobierno, crean la percepción en la opinión pública y en el Poder Legislativo de que no es posible tener las próximas elecciones, que el gobierno debe ser renovado de manera inmediata. Esto hace que el mecanismo natural de control ciudadano, el ciclo electoral, se vea acelerado y que el juicio político, por lo tanto, nuevamente aparezca como el equivalente a un voto de censura por parte del Congreso.

Si el Congreso protege al presidente, de algún modo, por interés político, porque el presidente tiene la mayoría o porque puede articular una coalición, hemos visto históricamente que el segundo mecanismo de control horizontal sería una investigación por parte del Poder Judicial. Sin embargo, este no tiene capacidad para destituir al presidente, y cuando tiene esa capacidad en unas constituciones, tal acción tiene que ser autorizada por el Congreso, ya que este sigue siendo un poder electo. El poder judicial tiene serios inconvenientes para investigar al presidente en muchas circunstancias porque no tienen la capacidad para hacerlo.

En otra circunstancia, hemos visto que la movilización social termina por ser el mecanismo que desestabiliza el gobierno y fuerza la renuncia del presidente, aun cuando el Congreso demora la decisión sobre un juicio político o trata de evitarlo; a veces la movilización social es tan fuerte que termina por forzar la renuncia anticipada del presidente y esto ha ocurrido en muchos casos en América Latina.

E: Teniendo en cuenta que, en ocasiones, los juicios políticos se han llevado a cabo por razones que no coinciden con la constitución y que, como sucede en el caso colombiano, dicha herramienta no ha sido usada para ejercer un control oportuno a los presidentes, ¿cree

que debe conservarse el juicio político a presidentes y expresidentes democráticamente electos?

APL: Creo que la pregunta no es si debería o no conservarse. La idea de eliminar el juicio político de las constituciones es poco probable; este es una característica distintiva de las constituciones presidenciales. Hay muy pocas constituciones que no tienen la figura de juicio político, y aquellas que lo eliminaron por cierto tiempo, como la Constitución de Honduras, crearon problemas mucho más graves, porque el problema de Honduras en 2009 era justamente que el Congreso y el poder judicial estaban de acuerdo para destituir al presidente Zelaya, pero no tenían un mecanismo legal para hacerlo, por eso terminaron utilizando los medios militares para hacerlo.

La ausencia de juicios políticos, de juicio político en la constitución, potencialmente crea más problemas de los que resuelve. Sabemos, por la historia de América Latina, que el hecho de que no exista una vía legal para destituir al presidente no significa que el presidente va a estar protegido. El gran debate hoy es: ¿en qué medida el juicio político puede usarse con muy pocas condiciones legales como si fuera un voto de censura, en el cual la única restricción real es la capacidad de la oposición para organizar mayorías en el Congreso? O bien ¿en qué medida el juicio político tiene que seguir procedimientos estrictos para documentar las violaciones de la Constitución por parte del presidente?

El problema con esta segunda interpretación es que, en última instancia, quien va a cumplir con esos requerimientos va a ser el Congreso, como mínimo, y que los únicos con capacidad para juzgar si estos fueron cumplidos son, o bien la Corte Suprema, la Corte constitucional en cada país, o, eventualmente, la Corte IDH. Pero estas evaluaciones se me ocurren mucho después de que el proceso está cerrado; entonces no consiguen rebatir si el juicio político fue mal utilizado o no buscan rebatir el resultado.

E: Nos gustaría insistir sobre la cuestión de la ausencia de juicios políticos para que, a modo de conclusión, pudiera usted profundizar un poco más acerca de este tema.

APL: Vuelvo sobre los dos puntos que planteé antes. El primero es que urge conceptualizar el problema de la institución del juicio

político que falla en dos direcciones, en el abuso de su utilización y en la omisión en situaciones en las cuales un juicio político parece estar plenamente justificado, pero el Congreso no tiene la voluntad política para ejecutarlo. Este problema de la omisión que ustedes plantean es mucho más difícil de verificar y conceptualizar porque normalmente un juicio político acontece como reacción a un episodio muy visible. Habría que debatir, en el primer escenario, en qué medida la evidencia que el Congreso tenga para destituir o suspender al presidente es suficiente de acuerdo con la ley o la constitución.

Pero con respecto al segundo escenario, cuando el congreso decide no actuar, el problema se vuelve mucho más complejo de conceptualizar, porque hay que rastrear y documentar si el presidente ha cometido una violación de la Constitución que justifique el juicio político de acuerdo con la ley; luego habría que revisar si el congreso tenía la evidencia de que aquello ocurrió. Por último, habría que documentar algo todavía más difícil de establecer: si el Congreso está obligado a iniciar un juicio político bajo esas condiciones. No olvidemos: la razón por la cual la Constitución le da al Congreso capacidad política para decidir sobre si el presidente debe ser suspendido o no es, presumiblemente, porque el Congreso, además de tener la evidencia sobre la violación de la ley por parte del presidente, se supone que va a tomar cierta perspectiva política sobre si esa decisión es adecuada en ese contexto o no. ¿Verdad? Entonces, la diferencia de un juez en una tradición más positivista en los juicios políticos —en la cual si hay una ley y hay un delito el juez tiene la obligación de aplicar esa pena— nos está diciendo que el Congreso puede utilizar un criterio político para autorizar la investigación del presidente o no, y la destitución o no. En algunos modelos constitucionales esto es muy explícito. El congreso ofrece una autorización política para que la Corte Suprema pueda investigar al presidente y juzgarlo de acuerdo con la ley. Entonces hay una portería de naturaleza política que las constituciones presidenciales crean de manera explícita. En consecuencia, para evaluar si el Congreso estuvo utilizando o está cometiendo un error de omisión en el juicio político, deberíamos ser capaces de evaluar este criterio también, de algún modo, lo cual es muy complicado. Por lo cual creo que este problema que ustedes proponen es particularmente interesante

desde el punto de vista de la jurisprudencia y de la ciencia política. Es todavía más complejo de resolver que el problema del abuso del juicio político que en sí mismo es un problema complejo para resolver.

E: En nuestra investigación, como mencionamos al principio, abordamos el caso de Gustavo Petro, exalcalde de Bogotá, quien fue destituido e inhabilitado por La Procuraduría General de la Nación, una oficina administrativa, y encontramos rasgos que permiten la comparación con un juicio político. Según la Procuraduría, las razones para la destitución del exalcalde Petro tuvieron que ver con su gestión de las basuras en la ciudad de Bogotá. Sin embargo, desde otras perspectivas cabe considerar la posibilidad de una alianza política que buscaba sabotear una eventual carrera de Gustavo hacia la presidencia de Colombia.

Ante la noticia de la destitución, Gustavo Petro y sus abogados acudieron a la CIDH para alegar que estaban violando sus derechos políticos. La Comisión otorgó medidas cautelares a favor de Petro, con el fin de que no se violaran sus derechos, se diera reversa a esa decisión y se le restituyera su cargo. Además, la CIDH señaló que un funcionario administrativo no puede destituir, pues esta decisión tiene que ser el resultado de un fallo emitido por un juez penal. La instancia internacional salvó finalmente a Petro, le restituyó sus derechos y le permitió retomar su cargo.

Mencionamos todo lo anterior porque, a nuestro juicio, el caso Petro permite señalar la emergencia de un “escudo internacional”, cuestión que nos parece muy importante, ya que puede sentar un precedente para futuros casos en Latinoamérica. Lógicamente, esto no aplicaría solo para alcaldes, sino para todo tipo de gobernantes democráticamente electos. ¿Qué opina usted de este “escudo internacional”?

APL: El problema que tenemos con los mecanismos internacionales es que hay cierto tipo de eventos en los cuales la violación a la Constitución es explícita y, por lo tanto, es relativamente fácil que la comunidad internacional tome una posición. Por esta razón, los golpes militares son muy difíciles de implementar hoy en día, ya que una operación militar es un evento muy visible, muy fácil de discernir y que, naturalmente, activa las condiciones de la Carta Democrática.

El problema que estamos viendo hoy es que hay toda una serie de mecanismos menos evidentes, como la manipulación de elecciones, el uso de recursos públicos para crear elecciones sesgadas, la intimidación de candidatos o candidatas, el uso de argumentos legales para inhabilitar a candidatos o mandatarios, como en el caso que comentan. Todos estos son mecanismos más sutiles, pero igualmente eficaces, puesto que no es tan claro cuándo representan una violación de la Constitución y cuándo representan un ejercicio legítimo de la autoridad constitucional. Entonces, es más difícil para la comunidad internacional actuar de manera unificada en estos casos, porque el criterio de violación de la Constitución no es tan visible. Si a esto le agregamos cualquier alineamiento ideológico que produce cierta fractura en la comunidad internacional, en la OEA, por ejemplo, inmediatamente esta queda paralizada.

De algún modo estamos apostando a que va a haber actores como la Comisión Interamericana que van a tener suficiente capacidad técnica para distinguir cuándo hay violaciones a la constitución en estos casos. Pero, en realidad, para ellos mismos es muy difícil identificar estos criterios, a diferencia de casos de los golpes de estado. Por esta razón, la Comisión está pidiendo ayuda a la Corte en el caso de juicios políticos en esta opinión consultiva, y la Corte, a su vez, está pidiendo *amicus curiae*, porque realmente nadie sabe cuáles son los criterios objetivos que deberíamos utilizar para distinguir un juicio legítimo de uno ilegítimo.

El caso de una decisión administrativa es, quizá, un poco más fácil de procesar; el contraste entre la legitimidad electoral y la acción de un funcionario administrativo es mucho más visible, mientras que un juicio político es, repito, más conflictivo dado que tenemos un contraste entre la legitimidad electoral del presidente y la legitimidad electoral del congreso.

Entrevista con el doctor Carlos Rodríguez Mejía

Esta entrevista se realizó con la finalidad de documentar un importante caso de destitución de un funcionario público, elegido por un voto popular, sin un juicio desarrollado por la rama judicial; simplemente fue destituido por una decisión administrativa por parte de la Procuraduría General de la Nación. Este escenario permite ubicar elementos similares al denominado abuso del juicio político practicado en América Latina, en donde han salido presidentes democráticamente electos por medio del juicio político, sin que se haya comprobado jurídicamente crimen o falta a la Constitución.

Con este caso queremos aportar elementos significativos para los debates que hoy se ciernen en Latinoamérica sobre el juicio político, puesto que nos permite observar la protesta social como respuesta de los votantes ante una posible vulneración de sus derechos políticos, y lo que hemos denominado *escudo internacional* (acudir a tribunales y cortes internacionales).

La destitución de Petro fue un hecho que reveló varios asuntos importantes sobre la estructura democrática colombiana, y suscitó algunos cuestionamientos relevantes acerca del papel de los funcionarios administrativos. ¿Cómo puede un funcionario que no es elegido por voto popular destituir a un funcionario que sí es elegido por voto popular? ¿Existe algún tipo de extralimitación de las funciones? ¿Deben cambiarse los límites del poder o algunas de las funciones de la Procuraduría?

Hasta el 2012, la tarea de recolectar basuras en Bogotá la realizaban algunas empresas privadas, a quienes se les concedían sustanciosos contratos. Petro implantó un nuevo modelo de basuras dependiente del Distrito a partir de un programa llamado “Basura Cero”, que pretendía cubrir la totalidad del servicio. Con este modelo, sin embargo, el operador del Distrito llegó a recolectar para el 2013 un poco más del 50 % de las basuras y se les comenzó a pagar, por medio de una tarifa, a casi 4000 recicladores, lo que produjo la reducción de las ganancias de los operadores privados cercana al 20 % (Redacción Bogotá, 2013).

Todo comenzó con el decreto expedido el 11 de diciembre de 2012 por el exalcalde, según el cual el nuevo esquema sería “transitorio hasta que la CRA³ apruebe la propuesta que hizo la UAESP⁴ para adjudicar doce áreas de servicio exclusivo a operadores público o privados y se estructure la nueva fórmula tarifaria a los recicladores” (Redacción Bogotá, 2013, párr. 17). El Acueducto garantizaría la recolección, dado que aún no se licitaba la compra de la flota recolectora.

Inició la recolección de basuras el 18 diciembre a cargo del Acueducto de Bogotá y su filial, Aguas de Bogotá. El nuevo esquema no pudo abastecer la demanda, por lo que se tuvieron que firmar contratos con los operadores privados.

Se dio apertura a una investigación al exalcalde el 26 de diciembre de 2012 por “el supuesto impacto ambiental generado por la no recolección de basuras, la falta de planeación y por ocasionar un presunto detrimento patrimonial” (Redacción *Semana*, 2014, párr. 5). La Procuraduría le abrió pliego de cargos por “total improvisación” cuando el Distrito asumió la recolección de las basuras.

Para el 9 de diciembre 2013 el procurador Alejandro Ordóñez destituyó e inhabilitó a Gustavo Petro por quince años. Algunas de las faltas por las que se acusó a Petro son: primera, asignarle al Acueducto de Bogotá y su filial Aguas de Bogotá, dos entidades sin capacidad ni experiencia, la tarea del servicio de aseo. Segunda, limitar la libre competencia al afirmar que el nuevo operador prestaría el servicio a toda la ciudad, y que, además, vulneró el derecho constitucional a la libre empresa y competencia e impuso restricciones a otras compañías de aseo. Tercera, al usar volquetas para recolectar la basura “violó normas como la obligación de cubrir la carga contaminante, impedir la fuga de fluidos derivados de las basuras y tener diseños seguros para los operarios” (Redacción *El Tiempo*, 2014a, párr. 10). Las volquetas dejaron de recoger miles de toneladas de basura durante tres días de diciembre del 2012. Cuarta, el modelo estaba fuera de la ley y Petro sabía que era ilegal (Redacción *El Tiempo*, 2013).

3 La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

4 Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.

Varias fueron las respuestas ante este fallo. Se efectuaron desde ese día movilizaciones populares, no solo en Bogotá, con las cuales se pudo observar el apoyo popular que respaldaba al exalcalde:

Las masivas protestas por la destitución e inhabilitación por 15 años del alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, completaron su quinto día sin dar señales de debilitamiento. Pero la pregunta de si la indignación generada por la medida puede lograr la suspensión de la sanción y, de paso, transformar la política colombiana —como pretende el alcalde— queda pendiente de respuesta. (Wallace, 2013, párrs. 1-2)

Para marzo de 2014, el Consejo de Estado falló un grupo de tutelas interpuestas por varias personas en las que se incluye el mismo Petro. Según el tribunal, las tutelas no fueron procedentes por “falta de legitimidad de quienes las interpusieron, por un lado, y porque el derecho a elegir no puede cercenar la facultad del Ministerio Público a la hora de destituir a un funcionario elegido popularmente”, argumento principal de Petro (Redacción *El Tiempo*, 2014d, párr. 2). A esto se agregó otro hecho, el Consejo de Estado tumbó una serie de tutelas que habían impedido que Petro fuera destituido previamente. Como lo expresó el mismo tribunal, “el derecho a elegir y a ejercer el control político no es absoluto y no puede cercenar la facultad disciplinaria de los organismos de control” (en Redacción *El Tiempo*, 2014e, párr. 1).

En marzo de 2014, la CIDH se pronunció en relación con la solicitud de medidas cautelares presentadas por parte del exalcalde, y pidió la suspensión de destitución de Gustavo Petro (Iragorri, 2014). No obstante, el presidente Juan Manuel Santos no acató las recomendaciones de la CIDH, e hizo “efectiva la destitución de Petro luego de recibir los documentos de la Procuraduría que sustentaban la sanción” (Redacción Bogotá, 2015, párr. 10); nombra, además, como nuevo alcalde a Rafael Pardo. La revocatoria, que estaba pensada para hacer permanecer o sacar a Petro por medio del voto, y cuya fecha pasó al mes de abril, fue suspendida por la Registraduría, ya que no tuvo objeto luego de que el Presidente ratificara la destitución del exalcalde.

En abril de 2014, el Tribunal Superior de Bogotá falló una tutela a favor de Petro, mandando que se le restituyera en su cargo. Le ordenó al gobierno nacional acatar las medidas cautelares que había emitido la CIDH: “abogados del mandatario informaron que este órgano judicial le ordenó al presidente Santos que en un plazo de 48 horas acate las medidas cautelares que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) otorgó a Petro” (Redacción *El Tiempo*, 2014h, párr. 4). El 23 de abril de 2014, el Presidente restituyó a Petro en su cargo como Alcalde Mayor de Bogotá. Ante el recurso de súplica que interpuso la Procuraduría por tal decisión, para marzo de 2015 el Consejo de Estado mantuvo las medidas cautelares de Petro, dejando definitivamente sin efectos la decisión de destitución impuesta por el procurador Ordóñez (Redacción *El Tiempo*, 2015).

Pese a que la restitución de Petro fue un hecho en el 2015, la inhabilidad por 15 años para ejercer cargos públicos imputada en 2013 solo fue eliminada hasta noviembre de 2017 por la Sala Penal del Consejo de Estado. Además, la CIDH le dio la razón a Petro y afirmó en este mismo mes que “la inhabilidad para ejercer cargos públicos solo puede surgir por una condena de juez penal, más no por sanciones administrativas o fiscales” (Redacción *El Tiempo*, 2017c, párr. 1).

No sabemos claramente hasta qué punto las constantes movilizaciones en apoyo a Petro surtieron algún efecto en la solución que lo llevó de nuevo a la alcaldía, pero sí es posible tener en cuenta que, ante un hecho que parecía ser injusto, la gente reclamó la restitución del exalcalde a su cargo y exigió respeto por los derechos políticos del electorado que había puesto su voto en Petro. Por otro lado, otro sector popular inició una revocatoria de mandato que perseguía la salida del exalcalde. Este alcance evidencia la importancia política que tiene el control popular como manifestación del ejercicio de la soberanía popular en la construcción del Estado como institución, así como su relación con la democracia y el juicio político. Esto, en la medida en que las decisiones y motivaciones del juicio político no quedan completamente fundamentadas en la determinación del ente legislativo, sino que, por el contrario, el pueblo, al sentirse insatisfecho en la representación democrática entregada al ente legislativo, busca vías directas para manifestar el ejercicio del poder popular.

Es importante comentar un aspecto más: el escudo internacional. Pérez-Liñán no menciona en los textos estudiados algo tan específico como un escudo internacional, pero sí ha mostrado ampliamente las relaciones y las influencias entre países. El politólogo no solo habla de la influencia de los regímenes democráticos entre la región latinoamericana, sino de las similitudes en el funcionamiento de las instituciones presidenciales en las democracias (Hinojosa y Pérez-Liñán, 2006). El escudo internacional es clave para entender el caso Petro, dado que fue la CIDH la que propició su restitución y la que permitió el respeto de los derechos políticos del alcalde y los votantes. Esta intervención internacional, a fin de cuentas, influyó en un proceso democrático colombiano y podría influir en otros casos a lo largo de Latinoamérica.

Gustavo Petro, en la actualidad Senador de la República de Colombia, tuvo la oportunidad de presentarse como candidato presidencial en las elecciones de 2018, teniendo entre sus contendientes al exprocurador Ordóñez, funcionario que lo destituyó. Petro alcanzó un número de votos sin precedentes para la izquierda en Colombia en segunda vuelta, más de ocho millones de votos que lo ubican como el principal opositor de la derecha colombiana. En la actualidad, además, se espera por orden judicial que la Procuraduría indemnice al exalcalde.

Transcripción de la entrevista

Entrevistadores: Teniendo en cuenta su experiencia en la defensa de derechos políticos ante tribunales internacionales, especialmente su participación como abogado de Gustavo Petro ante la CIDH, nos gustaría preguntarle, en primer lugar, ¿cuál es la importancia que tiene la opinión consultiva orientada a la regulación de juicios políticos contra presidentes democráticamente electos por parte de la Corte IDH?

Carlos Rodríguez Mejía: Primero quisiera recordar que en el sistema interamericano los derechos políticos son derechos especialmente reforzados, es decir, derechos que no se pueden suspender ni aun en estados de emergencia. Además, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha señalado que los derechos políticos hacen parte

esencial del régimen democrático y del Estado de derecho. La Carta Democrática Interamericana menciona que el ejercicio de los derechos políticos va más allá de un ejercicio individual para transformarse en un requisito, en un elemento que constituye la democracia.

También conviene señalar que el artículo 23 de la Convención Americana determina, en la parte primera, los derechos políticos, mientras que en la segunda parte señala cuándo estos pueden ser limitados. Allí se indica razones de edad, de instrucción, de residencia y, agrega, por una decisión de un juez en una causa penal. Así, por ejemplo, frente al caso Leopoldo López contra Venezuela (quien había sido destituido e inhabilitado por la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela por haber transgredido unas normas contractuales y de moralidad pública), la Corte consideró en su sentencia que esa decisión era incompatible con el Sistema Interamericano.

Respecto a los juicios políticos, la Comisión Interamericana observó que en América existían procesos parecidos a lo que ocurre en el sistema anglosajón, el *Impeachment*, que consiste en que los parlamentos, los congresos, los órganos de representación popular, en algunos casos unicamerales o bicamerales, pueden destituir presidentes elegidos democráticamente. Entonces, la pregunta que le hizo la Comisión a la Corte es cómo hacer tales situaciones compatibles con el artículo 23.

Como casos de referencia tenemos el del presidente de Paraguay, destituido por el parlamento en una burla del proceso que duró un par de horas y lo destituyeron; el de la presidenta Dilma Rousseff, acusada de corrupción por haber incurrido en una práctica que todos los presidentes anteriores a ella, tanto Lula como Cardozo, habían realizado; el caso de Guatemala, con presidentes que han sido enjuiciados con autorización parlamentaria, o el caso de Perú, en el que el Presidente Kuczynski renunció ante la inminente declaración de vacancia presidencial por parte del Congreso. En Colombia también existe la posibilidad de que un presidente sea declarado indigno por el congreso.

El problema es, también, que hay una regla general en la Convención Americana: los derechos están limitados de forma general por los derechos de otros y por el orden público y el bien común en una sociedad democrática. Estos últimos han sido interpretados por la Corte como aquellas reglas que hacen posible el ejercicio pleno de los derechos en

una sociedad con unos valores que representan los valores de la democracia, es decir, la representación, la participación activa de la sociedad, la existencia de partidos políticos, la rendición de cuentas y el respeto a los derechos fundamentales. Cuando un derecho transgrede esos valores puede limitarse, pero la limitación nunca puede ser anular el derecho en sí mismo, eso lo ha dicho varias veces la Corte. Por tanto, no se puede alegar o el orden público o el bien común para impedir el ejercicio de derechos. Y los derechos políticos no se limitan al ejercicio del derecho de votar, de acceder a la administración pública o de participar para elegir autoridades, sino que también está en el ejercicio de la protesta social que tiene que ver con la representación política y con el ejercicio de los derechos de la sociedad para participar directamente.

Las movilizaciones son una forma de ejercicio de la democracia directa que está reconocido también en la Convención. En el sistema de Naciones Unidas se expresa que, aunque no es explícito que los derechos políticos no puedan ser suspendidos, sí se requieren varios requisitos extremos para poder suspender los derechos políticos; esto teniendo en cuenta las observaciones generales del Comité de Derechos Humanos. Así pues, la importancia de una opinión consultiva es, precisamente, que nos enfrenta a la pregunta de cómo hacer compatible esos procedimientos de *Impeachment* con los procedimientos y las restricciones que impone el sistema interamericano.

E: Nos gustaría ahora hacer referencia a su rol como abogado defensor del exalcalde Gustavo Petro. Entendiendo que la Alcaldía de Bogotá es el segundo puesto político más importante en Colombia, ¿qué elementos cree usted que tuvo en común la destitución del exalcalde de Bogotá con los juicios políticos contra presidentes democráticamente electos?

CRM: El caso del exalcalde Petro es un caso mucho más grave, porque Petro fue destituido e inhabilitado por la decisión de un funcionario administrativo, a diferencia del caso de los juicios políticos contra presidentes, en donde quien lo ejecuta es un órgano de representación popular. Por el contrario, la destitución del alcalde Petro fue decisión de un Procurador que se encontraba ideológicamente sesgado

en contra del señor Petro, pues como se ha demostrado posteriormente, trataba allanar su camino de candidato presidencial, eliminando un posible competidor.

El caso Petro encajaba de manera más o menos precisa en la jurisprudencia que había establecido la Corte Interamericana a raíz del caso Leopoldo López contra Venezuela: primero, porque la Procuraduría no es un órgano judicial y, segundo, porque en los procedimientos de la Procuraduría no hubo el debido respeto al proceso. No olvidemos que el mismo Procurador era la segunda instancia y que los procuradores subalternos fueron nombrados por él. Por tanto, dado que en la Procuraduría no hay carrera administrativa, un subordinado no iba a actuar contra lo que le diga su jefe, así que no hubo debido proceso.

Hablar de debido proceso implica que las decisiones sancionatorias sean revisadas por un superior independiente e imparcial. En el caso de la procuraduría eso no se dio. No hubo una autoridad judicial, ni acto de corrupción alguno por parte del alcalde Petro. Este fue sancionado por el Procurador porque promovió, a través de un decreto, el establecimiento de un nuevo sistema de selección y recogida de basura para la ciudad, y lo hizo porque aquello coincidía con lo que había ofrecido en su programa de Alcaldía.

El proceder del entonces alcalde no debió dar lugar a sanciones, sino a discusiones sobre si ese es o no un buen sistema. Por cierto, lo que trataba de hacer la Alcaldía era armonizar el sistema de recolección de basuras con un requerimiento que le había hecho la Corte Constitucional, que consistía en que los recicladores participaran activamente del sistema de recogida de basuras. Lo que hizo la Alcaldía es que, siendo los recicladores un grupo humano extenso sin ninguna experiencia organizativa, con muchas dificultades para organizarse y para tener una fuerza económica, un músculo económico y organizativo, fue organizar una empresa pública a través de la cual los recicladores pudieran tener ese brazo administrativo y financiero. Que la medida sea mala o buena es una discusión en la cual no entra aún el Sistema interamericano.

El caso ya fue decidido por la Comisión interamericana, y nos dio la razón. La Comisión le ha recomendado (siendo una recomendación

obligatoria) al Estado colombiano, que remueva las facultades de destitución al Procurador. No obstante, lo grave en Colombia es que no solo el Procurador, sino también las Personerías, las oficinas de control interno de las entidades y la Contraloría (a través del control fiscal de si usted es declarado responsable) también pueden inhabilitar para ejercer cargos públicos. Todo ese entramado de instituciones y mediadas hacen que en Colombia no se respete claramente el artículo 23.2 de la Convención americana. Incluso se estableció en el artículo 5 de la Ley 1834 de 2017 como delito que una persona se inscriba como candidato a una corporación o a un cargo de elección popular cuando está inhabilitado. Esa ley también debe ser derogada en virtud de la solicitud expresa de la Comisión. En consecuencia, el Estado colombiano debe cumplir las decisiones, aunque ya se le venció un primer plazo, durante el cual no hizo absolutamente nada a excepción de pedir una prórroga. Como el Gobierno no tuvo ningún acercamiento con los peticionarios, nosotros generamos uno por iniciativa propia. En todo caso, veo con bastante escepticismo que el Gobierno pueda cumplir dentro del segundo plazo (20 de abril). Creemos que lo más posible es que el caso sea sometido a la Corte Interamericana para que decida definitivamente sobre el tema.

Adicionalmente, hay una sentencia del Consejo de Estado sobre el caso Petro que hace algunas consideraciones diferentes. La sentencia se produjo después de que la Comisión Interamericana decidiera en favor del señor Petro. Sin embargo, su informe no es conocido porque la Convención señala haberlo transmitido directamente al gobierno, que, a su vez, afirma no estar autorizado a publicarlo. Hay otra sentencia de la Corte Constitucional que declaró compatibles las facultades del Procurador con el artículo 23 de la Convención americana. Esta sentencia es anterior a la del caso López, de la Corte interamericana, y se fundamenta en el hecho de que hay una Convención interamericana y una Convención de Naciones Unidas para prevenir y sancionar los actos de corrupción. Por esta razón, estas Convenciones autorizarían al Gobierno colombiano para tener ese mecanismo de lucha contra la corrupción en cabeza de la Procuraduría y los agentes del Ministerio Público. Todo esto es bastante discutible porque, en el derecho internacional y en el derecho interno colombiano, los tratados de derechos

humanos tienen una jerarquía superior a tratados internacionales de otra índole. En cambio, en la sentencia de la Corte Constitucional pareciera dársele el mismo nivel a la lucha contra la corrupción y a los tratados de derechos humanos.

Finalmente, el Consejo de Estado hizo una interpretación tratando de armonizar la posición de la Corte Interamericana con la posición de la Corte Constitucional (que es una sentencia obligatoria). La Corte Constitucional definió la corrupción desde lo que ha determinado la Convención Interamericana como recibir dinero, ofrecer a cambio de acciones públicas puestos, etcétera, *pero en ningún caso aplicar políticas*. Según esto, afirma el Consejo de Estado, en el caso del señor Petro no hay ningún hecho que corresponda con los actos de corrupción mencionados en la Convención, por lo cual el Procurador carecería de facultades en virtud del artículo 23 de la Convención americana. De ahí que haya anulado la decisión del Procurador. No obstante, no se dan garantías de no repetición ya que el Procurador continuaría con esas facultades.

E: En el contexto específico en que ocurrió la destitución del exalcalde Petro, ¿cuáles fueron los efectos que se generaron frente a la democracia y los derechos políticos en Colombia?

CRM: Varios. En primer lugar, se desconoció el derecho de los electores. La CIDH tiene tres supuestos de derechos políticos: el derecho de las personas a participar directamente o a través de representantes en la dirección de los asuntos del Estado; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a acceder al servicio público en condiciones de igualdad. La primera violación tuvo que ver con los electores, que habían votado y elegido al ciudadano Petro para ocupar la Alcaldía de Bogotá. La decisión del Procurador menoscabó ese derecho en la medida en que fue removido por un funcionario administrativo y no por una decisión de un juez penal. En cuanto al segundo, el derecho del ciudadano Petro a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos, también se afectó seriamente, pues si continuaba destituido e inhabilitado se le impediría participar en cualquier actividad pública como candidato o como funcionario. Al verse vulnerados esos dos derechos se afectó gravemente el ejercicio de derechos políticos

y, por lo tanto, la democracia, cuyo componente esencial se expresa en el ejercicio de los derechos políticos. Esta lectura fue parte del argumento con el que solicitamos la petición de medidas cautelares que inicialmente concedió la Comisión y que hizo que el Alcalde pudiera regresar y culminar su periodo.

E: Cuando tuvieron lugar esos hechos, muchas personas se movilizaron, manifestaron su descontento con la decisión del Procurador. Por ello creemos que es importante reflexionar sobre el impacto político y jurídico de esas movilizaciones populares.

CRM: La solicitud de la Comisión Interamericana fue acompañar una serie de movilizaciones muy importantes, pacíficas todas, que se dieron en respaldo al alcalde Petro. Además, se usaron mecanismos jurídicos como la tutela por parte de muchas personas. El rumor era que las tutelas habían sido promovidas por personas cercanas al alcalde Petro, no por quienes lo representábamos inicialmente, porque no considerábamos que la tutela era jurídicamente viable porque así lo ha dicho varias veces la Corte Constitucional para oponerse a medidas sancionatorias de la Procuraduría. Sin embargo, la gente ejerció sus libertades que yo creo que no es inconveniente, yo creo que es además muy sano que la gente recurra a recursos judiciales cuando se ve atropellada en sus derechos y a la movilización pacífica porque eso hace parte de la democracia. En vez de condenar que se use la tutela me parece que se debe aplaudir que se use la tutela. Y en vez de condenar que se hagan movilizaciones pacíficas, hay que aplaudir que se hagan y que ojalá se hicieran más para reivindicar derechos o para condenar acciones de autoridades públicas. Eso hace que las personas realmente se interesen en los asuntos públicos que nos conciernen a todos y que no haya tanta falta de participación en actividades políticas.

Mientras tanto, no hubo una consideración jurídica en la decisión de la Comisión Interamericana, pero sí mucha impresión. A modo de anécdota, recuerdo que en Washington me encontré con el representante de Bolivia ante la Organización de Estados Americanos, quien me contó que estaba en Bogotá cuando sucedió la destitución del alcalde Petro. Me dijo que se había acercado a la Plaza de Bolívar y que

había quedado absolutamente impresionado con la movilización social que se había concentrado en la Plaza de Bolívar. El caso es que la Comisión no hizo ninguna consideración, pero indudablemente la movilización social y popular en favor de una causa surtió efecto. En el pasado, por ejemplo, la destitución, la renuncia y la huida del presidente Fujimori en el Perú tuvo mucho que ver con la movilización social: una en contra Fujimori, o mejor, contra el avasallamiento que hizo Fujimori al Estado de derecho en su segunda elección.

En Colombia extrañamos mucho que todas las arbitrariedades que se dieron durante el primer y segundo periodo de Uribe (tales como interferencias en la Corte, en la Sala Penal de la Corte, persecución a magistrados, robos a expedientes, acusaciones falsas contra investigadores, la utilización del Departamento Administrativo de Seguridad para atacar defensoras y defensores de derechos humanos, para atacar políticos, para investigar a opositores) no hubiesen conducido a movilizaciones sociales y populares de rechazo. La reciente decisión de la Corte Suprema de investigar al expresidente Uribe por manipular falsos testigos para eludir responsabilidades indica, por lo menos, que hay un alto tribunal atento, que sigue el caso de cerca. Las decisiones de la Sala de justicia y paz del Tribunal de Antioquia también indican que, como dice una de las sentencias, no se puede estar en medio de la piscina sin mojarse. Y la decisión de la Corte Suprema de la Sala Penal de investigar la posible participación del entonces gobernador Uribe en las masacres de Ituango también confirma que había motivos reales para haberse movilitado socialmente en contra de los atropellos que se cometieron bajo aquel gobierno y bajo aquella institucionalidad.

E: ¿Cree usted que en la historia política colombiana es recurrente el ejercicio de los juicios políticos como manifestaciones de los derechos políticos?

CRM: Si mi memoria no falla, el único presidente que ha sido declarado indigno ha sido el dictador Rojas Pinilla. Otro presidente que fue llevado a la Comisión de acusaciones y acusado ante la Cámara fue el expresidente Samper por haber recibido dineros del narcotráfico para su campaña. No obstante, el plenario de la Cámara negó la acusación contra Samper. En esa ocasión, la Corte Constitucional

falló una tutela señalando que el voto de los parlamentos era un voto en el ejercicio de sus facultades y no podían ser investigados por eso. En todo caso, digamos que la destitución de presidentes en Colombia se ha usado poco.

En el contexto colombiano, el caso de Gustavo Petro es paradigmático y ejemplarizante, pues resulta de la combinación de acciones y recursos judiciales tanto internos como internacionales con un apoyo popular muy marcado, muy intenso. Parece ser, por lo que se está viendo en esta campaña presidencial, que en materia de movilización social el ciudadano Petro tiene bastante apoyo. Esto indica que el respaldo social y popular puede inclinar la balanza y las decisiones tanto de los jueces como de las autoridades públicas. Digamos que cuando la Comisión Interamericana declaró medidas cautelares a favor del alcalde Petro y pese a los anuncios que había hecho el Presidente de que iba a cumplir, porque en Colombia la Corte Constitucional ha dicho que esas decisiones son obligatorias, decidió no cumplir. Y decidió no cumplir porque ya había unos acuerdos políticos. Cuando el presidente dijo que iba a cumplir todavía no era candidato a la reelección, por lo menos formalmente.

Cuando salieron las medidas en marzo del 2013, si no me equivoco la fecha, ya él era candidato y había elegido en su fórmula vicepresidencial que era Germán Vargas Lleras. Entonces, al parecer, el acuerdo implicaba para Germán Vargas Lleras que se hiciera efectiva la inhabilitación de Gustavo Petro porque, al igual que el procurador, Gustavo Petro podría ser un competidor en la carrera presidencial a la cual está tanto Germán Vargas Lleras, estuvo el Exprocurador con magros resultados, y está el candidato Petro. Entonces parece que esto hizo cambiar la decisión, en contra del criterio de la oficina jurídica de Palacio expuesto públicamente y contra la propia expresión pública del Presidente de cumplir con la medida cautelar si se decretaba. Hubo argumentos baladíes expuestos por la canciller en el sentido de que, dado que las medidas cautelares no estaban en la convención, no eran obligatorias, cosa que nunca había dicho Colombia ni lo ha dicho en documentos internacionales, ni en las reuniones que se han tratado los temas. Colombia siempre ha sido partidaria del cumplimiento de las medidas cautelares, la Corte Constitucional lo ha dicho. Y en esa

ocasión salió la canciller a defender lo que era indefendible, y lo que era contrario al propio ordenamiento jurídico interno.

E: ¿El caso de Petro sienta un precedente importante en otros procesos en materia de derechos políticos en Colombia y en el mundo en general?

CRM: Nosotros aspiramos a que el caso Petro sirva para que haya garantías de no repetición, no solo para él, sino para cualquier otro gobernante. Este indica que se requiere de reformas legales y, por qué no, constitucionales, para que el Estado colombiano cumpla la obligación de adecuar su ordenamiento interno en las obligaciones internacionales

Una de esas reformas tendría que ver con los protocolos para las movilizaciones sociales. Durante el gobierno de Gustavo Petro se hizo un protocolo precisamente en esa línea, basado en el reconocimiento de que la movilización social es un derecho, no una concesión y que, por lo tanto, las autoridades deben protegerla y garantizar su ejercicio. También se estableció la participación y la concertación con las organizaciones de las movilizaciones sociales cuando estas fueran programadas, aunque también se acepta que haya movilizaciones sociales que no estén programadas, como las que ocurrieron cuando el Alcalde fue destituido.

En esa línea, Naciones Unidas hizo varios talleres y seminarios sobre el derecho de la movilización, después de la llamada Primavera Árabe. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que es la máxima instancia en estos asuntos, se dio cuenta de que el tema de las movilizaciones sociales era muy importante para democratizar las instituciones y acabar con gobiernos autoritarios. Entonces expidió una resolución de derechos humanos después de hacer una serie de reuniones y consultas. Todo eso está expuesto y ustedes lo pueden consultar, precisamente, en el protocolo que se aprobó bajo el gobierno de Gustavo Petro y que se firmó con las organizaciones sindicales y otras organizaciones sociales y de derechos humanos.

En contraste con lo que resolvió las Naciones Unidas, el Código de Policía que se expidió durante esta administración y que entró a regir en 2017, confundía de manera arbitraria el derecho de movilización y de manifestación pacífica con las aglomeraciones. No se puede olvidar que una cosa es, por ejemplo, organizar un concierto en la

Plaza de Bolívar; se pone una tarima, van unos artistas y la gente acude multitudinariamente. Eso es lo que se conoce como aglomeración, es decir, una confluencia de personas que van a un espectáculo. Quien organiza tal evento debe cumplir unos requisitos, tales como avisar, contar con unas pólizas de seguros, garantizar la seguridad y demás. En suma, se trata de una actividad que no guarda una relación necesaria con los derechos políticos. En cambio, la movilización social es muy diferente, pues se trata de concentrarse en un lugar público por una causa política. A las organizaciones que participan no se les puede imponer requisitos previos porque en la Constitución y en las normas de Derecho Internacional que hacen parte de la Constitución no se admite la limitación de esos derechos, salvo cuando chocan con los derechos de otros.

E: A partir de lo que nos ha comentado nos surge una última pregunta. Pareciera urgente pensar en qué otros mecanismos de control distintos al juicio político pueden realizarse sobre los mandatarios. Así que, teniendo en cuenta el caso de Gustavo Petro, nos gustaría saber: ¿qué otro mecanismo considera usted hubiera sido democráticamente más coherente para ejercer control sobre la gestión de un mandatario?

CRM: Creo que la respuesta tiene que ver con la misma definición de *Estado de derecho*. Si un funcionario público incurre en una conducta que pueda constituir un delito, es decir, una conducta penalmente reprochable, entonces tiene que ser investigado y, eventualmente, sancionado por los jueces penales. Se tiene que llevar a cabo un juicio con todas las garantías. Debe quedar claro que cuando nosotros defendemos los derechos políticos de un mandatario no estamos patrocinando que los funcionarios puedan hacer lo quieran. Si un funcionario recibe coimas, por ejemplo, o si en su conducta hay elementos para pensar que comete un delito, tiene que ser llevado a un juicio con todas las garantías y, de ser vencido, podrá ser sancionado penalmente, incluso con privación de la libertad. Insisto, no nos oponemos a eso siempre y cuando el procedimiento se enmarque en un concepto de Estado de derecho.

Cuando hay problemas disciplinarios —salvo en Colombia y en Venezuela que yo sepa— no existen organismos que sancionen

disciplinariamente a nadie, porque la sanción disciplinaria la tiene que hacer quien supervise a las personas, el jefe supervisa a la persona y hace el control disciplinario. Pero si la conducta es, por ejemplo, en Colombia, la desaparición forzada, en materia disciplinaria es una falta gravísima, es un delito. Eso no se sanciona con medidas disciplinarias, sino lo penal debería subsumir todo lo que no fuera estrictamente disciplinario, porque claro cuando hay un funcionario que participa en una desaparición forzada, que comete una desaparición forzada no basta con que sea destituido, requiere una sanción penal porque es un crimen, un crimen grave, entonces es un mecanismo, ellos son los que juzgan.

Ahora, si hay desacuerdo con las políticas, en Colombia hay varios mecanismos de control, como el referendo revocatorio. Si bien en Colombia ha sido muy difícil que prospere, es un recurso que puede llegar a implementarse. Luego está la sanción política, es decir, que si un gobernante lo hace mal la gente no vote su elección.

Empero, en Colombia hay varios mecanismos que, a mi juicio, conducen a la impunidad, por ejemplo, el fuero especial de los congresistas, que habilita solamente a la Corte Suprema para investigar y juzgarlos. Me pregunto: ¿hay alguna razón para eso?, ¿hay alguna razón para que un congresista tenga un juez natural distinto al que tiene un ciudadano común y corriente? En Estados Unidos, por el contrario, los congresistas entienden que son los representantes del pueblo y que, por lo tanto, es el pueblo el que los juzga. Claro, allí hay un jurado de conciencia, pero en todo caso los juzga el mismo juez.

Yo creo que los congresistas deben tener inmunidad por sus opiniones, y si van a ser investigados, lo que tiene que hacer el Congreso es verificar que no se trate de una investigación por sus opiniones. Por lo demás, los congresistas, en tanto que ciudadanos, deberían ser enjuiciados como cualquier otro que llegase a incurrir en conductas delictivas. *Esa es la igualdad, la igualdad es no dar privilegios a quien no los merece.*

Por último, en cuanto a los presidentes, pienso que no deberían ser destituidos por los congresos, sino que los congresos deberían poder levantarle la inmunidad para que fueran investigados y juzgados por los tribunales. Entonces, el tribunal debería estar en la capacidad

de interponer como medida cautelar la suspensión del empleo y del cargo. Lógicamente, un presidente debe tener un fuero especial, sobre todo en regímenes presidenciales como los nuestros. Pero si se encuentra que puede haber incurrido en una conducta delictiva, entonces la Cámara puede autorizar su funcionamiento y el Tribunal, o sea un juez independiente e imparcial, como primera medida puede suspenderlo en el ejercicio del cargo mientras lo juzgan. Esta vía me parece la más adecuada porque un presidente puede ejercer mucha presión sobre los jueces. Si bien nuestros regímenes son presidencialistas, nuestros gobernantes, máxime lo presidentes, están en la obligación de respetar los derechos fundamentales. Espero que esa sea la decisión de la Corte.

Entrevista con el doctor David Roll

Entrevistadores: ¿Cuál es la importancia que tiene en el contexto actual regular la materia de juicios políticos contra presidentes democráticamente electos por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos?

David Roll: La dificultad de lo que se llama *juicios de residencia* es que son pensados sobre todo para sistemas presidencialistas. En un sistema parlamentario, si el Primer Ministro está mal, el parlamento le puede hacer una moción de censura y cesarlo. En cambio, en el sistema presidencialista (que prácticamente inventó Estados Unidos como alternativa al tanto al sistema monárquico como al parlamentario) se supone que al presidente no se lo toca para que pueda gobernar, para que se genere gobernabilidad. Por un lado, el sistema presidencialista es más eficiente porque el presidente tiene más autonomía, pero, por otro, es menos legítimo que el sistema parlamentarista porque este último tiene más mecanismos de control.

El caso es que el modelo presidencialista ha creado fórmulas como el *Impeachment*, cuyo ejemplo más reciente es lo que sucedió con Dilma Rousseff. El problema con esta fórmula es que si el congreso quiere echar al presidente se puede inventar cualquier excusa para sacarlo, lo cual choca con la idea básica del modelo presidencial de que hay que proteger al presidente. Entiendo que la iniciativa de regular

los juicios políticos tiene que ver con enfrentar algunos de los problemas que acabo de mencionar, y por eso tal vez sería una buena idea revisar, por poner un caso, la que OEA quiere poner en práctica: que se mantenga la presidencia, salvo cuando haya delitos, y que después haya ese tipo de juicios.

E: En el contexto colombiano, aparte de Rojas Pinilla, ¿conoce usted algún caso de juicio político con una sentencia en pie?

DR: No, pero el caso de Rojas Pinilla fue injusto, porque fue alguien que no quiso desangrar al país, que entregó el poder al general París, que después perdió elecciones y tampoco dijo nada. El de Rojas fue el juicio más injusto que se le puede hacer a una persona. Ahora bien, ¿qué es lo que está sucediendo desde entonces? Que durante el Frente Nacional hubo algo así como un “pacto entre caballeros”, del tipo “yo no te acusó, tú no me acusas”. Ahora bien, ese acto político se acabó. Ahora los políticos no se respetan y, por lo mismo, hay que encontrar un nuevo punto de equilibrio. No se trata de que estén protegidos por un pacto entre caballeros para hacer lo que les dé la gana, pero tampoco tiene sentido que entren en una guerra en la que se admite meterse con los hijos de los otros. Tiene que haber un sentido de la proporción, que es precisamente lo más difícil de encontrar.

Yo no sé de otro juicio de residencia aparte del que se le hizo a Rojas Pinilla. A lo mejor lo hay, pero no lo conozco. Lo que sí puedo decir es que cuando analizamos en mis clases a qué presidente le fue más mal en la historia reciente de Colombia, siempre sale el nombre del expresidente Pastrana. Pero cuando se analiza en términos de gobernabilidad lo que hizo Pastrana, curiosamente parece lo más adecuado tanto en cuanto a política de paz como de política económica. El problema es, entonces, cómo medir de forma certera el desempeño de un funcionario público o, siguiendo el ejemplo que pongo, de un presidente. ¿Se mide por los resultados? Diría que no porque un juicio no se valora según los resultados. En derecho los resultados son solo una pista, un indicio, no una prueba concluyente. Para el caso, los resultados serían solamente un indicio de que el presidente lo hizo mal. Por ejemplo, a Belisario Betancur se le puede hacer un juicio, pero el hecho de que lo haya hecho mal es solo un indicio: él no tuvo la culpa

de que el volcán de Armero haya explotado. Con respecto a la toma del Palacio de Justicia, ¿será que de verdad lo manejó mal? Queda claro, entonces, que hay que tener mucho cuidado con los juicios políticos, porque lo que puede estar sucediendo en el fondo es que estamos exigiendo a los políticos mucho más de lo que se les exige a las personas normales.

En derecho, ¿qué es lo máximo que se puede exigir en un contrato?, ¿qué es lo que no se puede exigir? Uno no puede pedir lo imposible, y tal vez al político le estamos pidiendo lo imposible ¿Cómo tendría que actuar un político? Yo he llegado a una conclusión en mis libros: un político tendría que actuar igual que en contratos ¿Qué es lo que más se puede pedir en obligaciones en derechos? Que uno actúe como un buen padre de familia. Yo digo que si uno puede actuar como un buen padre de familia en derecho, ¿por qué no en política? Entonces hagamos el juicio al político, pero en clave de examinar si actuó como un buen padre de familia, es decir, si hizo lo que en ese momento era lógico, lo que era más o menos acertado por expertos. De otro modo, todos los políticos irían a la cárcel, porque es que gobernar es una cosa casi imposible.

Ya lo dijo David Dison: gobernar es un equilibrio muy difícil entre unas demandas internas, es decir, una gente que está pidiendo cosas, y unas demandas externas, a saber: que no hay plata, que el clima, que las relaciones internacionales, que la globalización, etc. Entonces el político debe lograr un equilibrio que es prácticamente imposible. ¿Cómo es que el contralor ya está ahorrando para pagar los abogados cuando deje la contraloría? Eso no puede ser, como tampoco puede ser que el presidente se vaya a pasar el resto de su vida defendiéndose. Tenemos que buscar un equilibrio en que, si el presidente *la embarró* profundamente, como Fujimori, que la pague, pero no porque le haya ido mal, pues entonces todos terminarían con juicios políticos muy fuertes.

No podemos olvidar que la gente en política es muy resentida; los que perdieron las elecciones y los que no quedaron *dentro de la mermelada* suelen alinearse en contra. Por eso es esencial que las cosas se demuestren. Por ejemplo, que se demuestre que Uribe compró la reelección; que no sea una verdad de medios, sino una verdad jurídica. Hay que tener mucho cuidado con que los juicios jurídicos se vuelvan

juicios mediáticos, con que un tribunal que se vea acorralado por la opinión pública o por presiones internacionales, mucho más ahora en época de redes. Por tanto, creo que una cierta invulnerabilidad de los presidentes es importante dentro de ciertas proporciones. De lo contrario, todos terminarían enjuiciados y perderían. Como he dicho, gobernar es casi imposible y más en estos países.

E: En ese sentido, ¿qué relación existe entre derechos humanos y juicios políticos?

DR: Si hablamos de Derechos Humanos en términos del juzgado, la persona debe tener un juez natural y posibilidad de apelación, así como recursos. Obviamente, si un presidente ha atentado contra los Derechos Humanos debe ser juzgado por cortes internacionales, sin duda eso es legítimo y sin proporciones, pero no se les puede acusar por omisión. ¿Usted se imagina si acusamos a todos a todos los presidentes de Colombia por violación de Derechos Humanos o, incluso, por omisión? van todos a la cárcel en los últimos 50 años, porque el Estado no estuvo ahí. Obviamente la violación permanente de Derechos Humanos, pero él como tal tendría ese derecho. Sería muy interesante que eso se hiciera con los candidatos a presidentes, antes de las elecciones, a los que no han elegido, para cuando uno se mete en elecciones uno sepa por dónde va la cosa, no que después no se intentaron, ¿por qué?, porque en derecho penal existe eso; hay que aplicarlo, usted no puede ser juzgado por normas posteriores, ediciones posteriores, al momento ya no de la comisión de delitos sino, en este caso, de la posesión.

E: Y si ya no lo viésemos desde el ángulo de los presidentes, sino el de los derechos colectivos de los ciudadanos y de los votantes, ¿qué relación existiría entre esos derechos y los juicios políticos?

DR: Para empezar, los ciudadanos son muy irresponsables: no votan bien y después quieren que le solucionen el problema, que haya un juicio. Sería mejor si votaran bien. ¡Qué dejen de pendejear por WhatsApp, mirando si el presidente es bonito o feo, y se pongan serios a ver quién es realmente el presidente! Qué revisen si pertenece a un buen partido, si es un estadista, si va a tener un congreso con el que

gobernar, si tiene unos antecedentes importantes en administración o si, por el contrario, tiene antecedentes penales.

El ciudadano no puede seguir lavándose las manos. No es que “Yo voto por el que me pagó y después le hago el juicio”. ¡Hay que responsabilizarse! Por eso estoy en contra de la revocatoria del mandato, y lo he dicho muy claramente en mis columnas: eso es un error de la Constituyente. Una vez que se elige a un mandatario, no se le puede consultar a los ciudadanos si lo quieren revocar; eso va en contra de algo que se estableció hace mucho tiempo en las democracias y que se llama *mandato libre*.

Antes el mandato era imperativo, yo estaba sujeto a los que me habían elegido; ahora existe el mandato libre, una vez que me eligen, puedo hacer lo que se me dé la gana. Es más, no se puede gobernar de otra manera, es tan complejo gobernar que es imposible que sujetarse al plan. Dice la revocatoria al mandato que tú hiciste un mandato, seguiste el programa de gobierno, el plan de desarrollo; tú lo haces y te tienes que sujetar a él o te pueden despedir. Es imposible con las condiciones cambiantes que hay.

Hoy en día ningún gobernante puede sujetarse a su propio plan de gobierno. Lo que puede hacer es traicionarlo, como hizo Fujimori, que tenía una propuesta de izquierda y la volvió de ultraderecha. Puede decir sí al metro y, al día siguiente, metro no y la embarraste. Hay cosas en las que uno sí hace un mandato imperativo, pero estoy en contra de revocatoria. En suma: se necesita estabilidad para gobernar, pero sobre todo necesitamos educar a los ciudadanos para que voten bien, para que se movilicen cuando haya políticas públicas que no funcionan, para que hagan presión, para que se conformen movimientos sociales. Nada de: “no me gustó, entonces que tumben al presidente”. No, señor. Váyase más bien a la Plaza de Bolívar y proteste contra eso y, en vez de bobear con chistes en Twitter, trine sobre cosas serias; ¡implíquese, organícese! esa es la idea. Hay que tener mucho cuidado con esto de que los derechos colectivos están juzgando al presidente. Sí, mantenemos los derechos colectivos, pero también eduquemos para votar bien y para participar políticamente. Eso es parte del capital social del que estamos hablando. Fortalezcamos el capital social.

E: Según lo que acaba de decir, ¿Sería preferible eliminar la figura de los juicios políticos contra presidentes y expresidentes democráticamente electos o, por el contrario, habría que mantenerla y en qué términos?

DR: Como le dije ahora, la figura se puede mantener, incluso se la puede generalizar más, pero con muchísimas precauciones. Habría que tener en cuenta todas las presentaciones anteriores, que esto ya esté más o menos establecido en el momento de la elección. También habría que impedir los juicios de venganza política, que se adopte como criterio lo que mencioné sobre actuar como padre de familia y no tanto por los resultados de su gestión. Tendría que haber un juez natural y garantías de apelación (lo cual es bastante complicado, por supuesto). Así que se puede, pero con muchísimas precauciones. Hay que tener mucho cuidado porque si usted le pone *muchas pegas* a la política, los que se van a quedar en la política van a ser los pícaros que saben darle la vuelta a la pega. Así, seguiría pasando lo de ahora, que nadie quiere meterse en política. Hacer vida pública es muy complicado. La gente teme quedar investigada. Por eso tenemos que buscar un equilibrio, necesitamos que la gente se meta en política, que al que lo investiguen no tenga que hipotecar la casa para poder defenderse pensando en que el otro que sí robó ya tiene listo el pago para los abogados.

Tenemos que encontrar un modelo que no parezca cacería de brujas, algo que tenga más que ver con el capital social y con la vigilancia ciudadana que con hacer juzgamientos permanentemente. Tenemos que lograr que lo público sea interesante, que se meta gente honesta y valiosa. La Universidad de los Andes me encargó alguna vez, junto con Ernesto Echavarría, hacer un posgrado para empresarios sobre estos temas, pero no pudimos vender ni un cupo. Creo que, si empezamos a inventar un montón de juicios y cosas, entonces la política será solamente para los pocos que se saben asesorar de abogados penalistas. Debemos entender que la política es para todo el mundo. Necesitamos que más gente entre, que haya concejales que provengan de otras partes, que la política sea una profesión bacana. Pero si le ponemos demasiados problemas, si ponemos trampas, van a volver a quedar los políticos que toda la vida se han robado el erario porque no les importa, porque van de juicio en juicio.

Seguro ustedes lo han visto: yo tengo amigos que los juzgan y después los vuelven a nombrar en otra corte y, así, terminan de presidentes en una corte después pasar por un montón de escándalos. En Colombia pasa que de escándalo en escándalo va uno ascendiendo siempre y cuando uno sepa manejarlos. Hay que tener mucho cuidado con armar una cacería de brujas en esos niveles, sin prejuicio de que realmente la globalización implica que tengamos que vigilar a los políticos desde una óptica internacional y no solo con los recursos nacionales.

E: ¿Podría profundizar en esas formas alternativas de control político por parte de los ciudadanos para con sus gobernantes?

DR: La veeduría ciudadana sería una fórmula. Sin embargo, la Constitución de 1991 dio unas fórmulas, no solo las veedurías ciudadanas. Hay muchas otras, como las audiencias públicas, las acciones populares, el cabildo abierto. La Constitución permitió una cantidad de posibilidades, pero nuestra cultura política no estaba preparada; debemos promover cierta cultura política para poder utilizar las instituciones. Claro que algunas fallaron y otras quedaron mal diseñadas, pero uno ve que ahora hay presupuestos participativos, hay cierto impulso. La gente se angustia mucho porque Colombia está muy politizada, porque supuestamente aquí va a haber una guerra civil, porque unos dicen una cosa y otra en Twitter. ¡Al contrario! Menos mal que ahora las cosas se dicen en Twitter; antes era con granadas por la ventana.

Está muy bien que la gente esté politizada, eso significa que la gente está dispuesta a actuar. Mis amigos me envían muchos tweets, tanto de izquierda como de derecha, y yo les contesto: “¿Por qué no se meten en un partido y militan ahí en vez de pendejear con esos trinos?”. Así he logrado que tres de ellos se metan a un partido que no es el mío, pero se metieron.

En cualquier caso, el hecho es que sí hay fórmulas: meterse en partidos, hacer política y tratar de que haya buenos candidatos. Eso además de lo que ya dije, la veeduría ciudadana, los cabildos abiertos, las audiencias públicas o la consulta popular. Los instrumentos están, es cuestión de ponerlos a andar.

E: ¿Y la protesta social? Entendida como derecho, ¿puede ser considerada una forma de control político?

DR: Definitivamente. La protesta social no solo se considera, sino que es esencial. Lo que pasa es que antes la gente se iba y marchaba desde acá hasta la Plaza de Bolívar y hoy es con los dedos, escribiendo con el celular. Eso sí, no sé hasta qué punto el desahogo en Twitter es tan bueno, porque se desahogan en Twitter y después ya a la hora del té no van a nada, no hacen lo que hay que hacer. La protesta social sigue siendo importante, lo que pasa es fue muy manipulada por la izquierda para fines revolucionarios. Cuando eso sucedió perdió justificación pues lo que importaba era crear el caos, porque el caos genera revolución. Como ya se acabó la Guerra Fría y las Farc como guerrilla desapareció, ahora podemos decir que la protesta social no va a ser manipulada, cosa que a veces, solo a veces, sucedió.

E: Por último, nuestras investigaciones nos llevan a pensar que la tendencia en América Latina, en general, y en Colombia, en particular, es que la movilización social ocurra, sobre todo, cuando tienen lugar escándalos de corrupción, y mucho menos cuando salen a la luz casos de violaciones a derechos humanos. ¿Cómo explicar ese patrón?

DR: Puede ser, en parte, por cuestiones de cultura política, aunque la razón de fondo es miedo. Yo trabajé en la Defensoría del Pueblo y revisaba todas las resoluciones y los informes. Lo que constaté es que es muy peligroso —y de hecho siempre lo fue— acusar a alguien de corrupción. Ahora, imagínense si se trata de Derechos Humanos. Tengan en cuenta que este es un país donde hubo muchas violaciones de derechos humanos, y que las sigue habiendo por parte de paramilitares, de guerrilleros y del mismo Estado. Eso a la gente le da miedo, le da miedo hacer declaraciones porque pueden ser víctimas de esas violaciones.

No obstante, han estado los valientes de siempre. Incluso, cada vez son más. Lo que pasa es que, en general, no nos educamos para eso. Ninguno de nosotros fue donde el director del colegio a decir que le estaban haciendo acoso escolar a alguien; ningunos de nosotros denunció en la universidad que un profesor se la montó a alguien. Ante esos episodios solemos pensar: “que se defienda solo”. Entonces, como

ven, también es una cosa de cultura política, nos acostumbramos a eso, al “sálvese quien pueda”.

Debates sobre el juicio político: entre el abuso en la salida de presidentes y la omisión de los Congresos

Las diversas respuestas que han dado los especialistas nos han brindado la oportunidad de reflexionar sobre los puntos en común y los debates que existen en torno al juicio político. En este punto presentaremos algunas conclusiones en torno a las entrevistas que nos permitirán entender varios temas de gran importancia para pensar el juicio político en el caso colombiano. El objetivo principal es hacer una síntesis de algunas ideas y debates centrales sobre el juicio político. De esta manera, mostraremos los puntos en común que se encuentran en las respuestas de los expertos, haremos algunos comentarios teniendo en cuenta varios de los temas tratados en este libro y presentaremos algunos de los debates e ideas que se han pensado sobre el juicio político.

Ante la pregunta sobre la importancia de regular los juicios políticos por parte de la Corte IDH, los entrevistados dieron respuestas que se complementan entre sí. Pérez-Liñán mostró que, si bien es difícil regular el componente político de los juicios políticos desde un plano jurídico, la Corte IDH puede dar algunos parámetros para entender cuándo el Congreso abusa de su poder de juzgar al presidente, dado que el juicio político se ha convertido en un voto de censura en varios países, donde los presidentes pierden sus mayorías legislativas y son enjuiciados sin que se haya demostrado un crimen o una violación de la Constitución. Sobre este último aspecto, Roll afirma que el problema con el *Impeachment* consiste en que el Congreso abusa de su poder buscando cualquier excusa para sacar al presidente, por lo cual, señala, es necesario que el líder del Ejecutivo se pueda mantener en el cargo, a menos que si haya cometido algún delito.

Estas respuestas nos introducen en uno de los debates más grandes en torno al juicio político: ¿Cuándo se abusa de esta herramienta y en

qué medida constituye un golpe de estado? Gracias a algunos casos de juicios políticos ocurridos en Latinoamérica, este debate ha expuesto varios problemas importantes como el detrimento de la democracia o la violación de los derechos políticos y colectivos. Por esta razón, surge un problema fundamental sobre los juicios políticos: su compatibilidad o incompatibilidad con los derechos políticos no solo del presidente enjuiciado, sino de la mayoría que votó por él. Si un presidente es destituido de su cargo por un juicio político sin que se le haya demostrado crimen alguno, este acto se vuelve incompatible con los derechos políticos, es decir, se estaría pasando por encima de la decisión electoral que lo llevó a su cargo y se podría incurrir en una violación a los derechos políticos del mismo presidente, tal como pudimos verlo con Rodríguez en el caso Petro. De esta forma, la importancia de que la Corte IDH realizara una opinión consultiva para regular los juicios políticos, según Rodríguez, está en buscar una compatibilidad entre los procedimientos de *Impeachment* con las limitaciones (entre las cuales se ubica una decisión penal) a los derechos políticos establecidas por el sistema interamericano.

La importancia de regular los juicios políticos está, por lo tanto, en buscar que este procedimiento constitucional no se convierta en la búsqueda de un voto de censura, en una violación de los derechos políticos o en el abuso del poder del Congreso, sino que, en principio, evite este tipo de objetivos y se ejecute desde un punto de vista penal, es decir, que busque juzgar crímenes o violaciones. Esta conclusión puede leerse no solo en la opinión de estos expertos, sino en respuesta al debate sobre el abuso de los juicios políticos.

Existe una relación, además, con otro debate concerniente al hecho de que a un presidente o expresidente se le juzgue por el tipo de administración que ha ejercido durante su gobierno: ¿debe realizarse un juicio político a quien haya tomado malas decisiones en torno a la gobernabilidad? Como lo vimos en la entrevista con Roll, teniendo en cuenta que gobernar es muy complicado dadas las diferentes aristas propias de esta tarea, si se le juzgara a un presidente por su administración, todos serían juzgados. Por este motivo, como lo mencionamos antes, el juicio político tendría que ser llevado a cabo según delito y no por las decisiones administrativas de un gobierno. De esta forma,

el delito o violación son los principales motivantes de un juicio político que, justamente, existe para juzgar crímenes.

Según Roll, si el presidente cometió un delito, tiene que ser un asunto demostrado jurídicamente y no puede terminar siendo un juicio mediático, es decir, una opinión pública que condena con base en indicios que no constituyen aún una verdad jurídica. Sin embargo, como lo muestra Pérez-Liñán, el hecho de que el Congreso active un juicio político que responde a una opinión pública que está en contra del Ejecutivo, aun cuando no existen pruebas suficientes para enjuiciarlo, constituye un ejercicio de democracia, sin que este acto sea una expresión de Estado de derecho. La pérdida de popularidad y una opinión pública en contra del presidente contribuyen a que el Congreso haga un cálculo que favorece las posibilidades de un juicio político.

Este tipo de juicios políticos pedidos por medio de la opinión pública presenta una tensión, según Pérez-Liñán, con aquella mayoría electoral que llevó al presidente al cargo. Los legisladores se encargan de hacer una lectura de la situación, una tensión en la que un presidente, tiempo después de su elección, se ve inmerso en problemas y acusaciones que llevan a una escalada de movilizaciones populares. En este sentido, pueden ocurrir, entre otras, dos situaciones: que el presidente salga de su cargo por un Congreso que responde a las movilizaciones sociales, sin pruebas contundentes o que un presidente conserve su cargo y mantenga una imagen favorable, aun cuando existen suficientes pruebas para iniciar un juicio político. ¿Hasta qué punto estas situaciones representan una violación o una afirmación de los derechos colectivos del electorado que votó por un presidente y de la población que pide su salida?

¿Qué ocurre cuando un presidente se mantiene en su cargo con niveles altos de aprobación popular y con un fuerte escudo en el Congreso, mientras existen pruebas de corrupción y violación de los derechos humanos que bien podrían adelantar una investigación y activar un posible juicio político? Sobre estos aspectos los tres expertos muestran algunos puntos importantes. Pérez-Liñán afirma que, en general, pareciera que la opinión pública en un contexto de juicio político tiende a ser más sensible ante acusaciones de corrupción que ante violación

de los derechos humanos; por lo cual, es raro encontrar casos en los que el Congreso haya iniciado juicios políticos a presidentes que hayan violado derechos humanos. Roll, por su parte, afirma que si un presidente cometió directa violación a los derechos humanos debe ser juzgado con el procedimiento natural judicial y también puede ser juzgado por una corte internacional. Sin embargo, continúa Roll, no se le puede juzgar por omisión, es decir, por el hecho de que el Estado no estuvo presente cuando se produjo una violación de los derechos humanos, dado que, en ese caso todos, todos los presidentes colombianos irían a la cárcel. Rodríguez va por una línea similar: si un presidente violó los derechos humanos debe ser juzgado como cualquier persona. El congreso tiene que quitarle la inmunidad para que pueda ser juzgado por un tribunal y, si lo ve conveniente, retirarlo de su cargo mientras es juzgado.

La cuestión de si un presidente debe ser juzgado por el congreso o por una corte genera la pregunta sobre si la figura de juicio político, dados los problemas y debates que ha generado, debe mantenerse o no en una constitución o debe modificarse. Pérez-Liñán sostiene que, además de que el juicio político es una característica propia de constituciones presidenciales, es muy poco probable que se suprima, puesto que su eliminación crearía más problemas de los que resolvería. El hecho de que no exista el juicio político para sacar un presidente, no significa que no se puedan usar otros métodos para retirarlo, como un golpe de estado o un golpe militar, aunque podrían ser más perjudiciales para la democracia de un país. Roll, por su parte, afirma que el juicio político debe mantenerse con varias precauciones: cuidar que haya un juez natural en el proceso, que no se trate un juicio basado en una excusa política, que no se juzgue por el tipo de administración del gobierno.

Aquí regresamos al mismo problema: si se mantiene el juicio político en la Constitución ¿cómo evitar los abusos en los que presuntamente ha incurrido el juicio político?, ¿qué garantías harían posible que un juicio político no terminara convirtiéndose en un voto de censura? Pérez-Liñán señala dos interrogantes importantes al respecto: “¿en qué medida el juicio político puede usarse con pocas condiciones legales como si fuera un voto de censura, en el que la única restricción

real es la capacidad de la oposición para organizar mayorías en el congreso?” y “¿en qué medida el juicio político tiene que seguir procedimientos estrictos para documentar las violaciones de la constitución por parte del presidente?”.

Todos estos temas y debates están relacionados con el caso de Colombia, aun cuando en este país existe un patrón de omisión del juicio político. En el país, entran a la lista una serie de expresidentes que se han visto relacionados con crímenes tanto de corrupción como de violación de los derechos humanos. Aun con pruebas que podrían llevar a una investigación e iniciar un juicio contra varios de ellos, el Congreso históricamente no ha procesado y ejecutado juicios políticos. El factor más importante que mostró Pérez-Liñán como el responsable de la omisión es la capacidad de negociación del Ejecutivo y el Legislativo, una negociación gestada dentro de los partidos, así como entre partidos diferentes. Las mayorías del Congreso han generado un histórico escudo a los presidentes y expresidentes en Colombia.

El caso colombiano muestra uno de los debates en torno al juicio político. Como lo señala Pérez-Liñán, puede darse la situación en la cual los congresistas tienen suficiente evidencia para iniciar una investigación y activar potencialmente un juicio político, pero debido al respaldo popular del presidente, no llegan a ejecutarlo, además, fuera del apoyo popular, los presidentes han buscado otro tipo de protección en su condición de expresidentes. El escudo legislativo que en cierta medida está sostenido por un escudo popular es el responsable principal de la ausencia de juicios políticos en Colombia. Esto devela más un juego de estrategia que un sistema de justicia frente a la verdad e investigación sobre las faltas a la Constitución imputadas al Ejecutivo.

Pérez-Liñán señala que el caso de Uribe Vélez es central en los juicios políticos, dado que cumple con algunos elementos que hemos mencionado previamente: el alto nivel de popularidad y la buena imagen pública que, a su vez, permite una mayoría en el Congreso, impide el inicio de investigaciones y, por ende, no permite que se active un juicio político. La oposición, como afirma Pérez-Liñán, tiene pocas probabilidades de éxito para iniciar un juicio contra un presidente en un contexto de este tipo. Este panorama también entra en la condición

de un expresidente que aún mantiene un escudo popular y un escudo legislativo.

La movilización social es un asunto fundamental en el tema de juicios políticos. Como lo ha estudiado ampliamente Pérez-Liñán, la protesta social y la opinión pública han jugado un papel central en los juicios políticos en Latinoamérica. Pero ¿qué ocurre cuando la población no se moviliza ante temas tan delicados como la violación a los derechos humanos por parte de presidentes? Roll afirma que, una de las razones es, además de una cuestión de cultura política, un asunto de miedo ante el gran peligro que acarrea denunciar este tipo de crímenes, teniendo en cuenta el historial de violación de derechos en Colombia. Aunque su respuesta se limita a Colombia, bien puede aplicarse en algunos países en Latinoamérica.

Teniendo en cuenta que la movilización social (que tiene la capacidad de modificar la opinión pública) es fundamental en casos de juicios políticos, en Colombia, el hecho de que la protesta social haya vivido varios factores que impiden su práctica (como criminalización de la práctica, manipulación de la opinión pública, falta de cultura política, entre otras), quizá sea un factor relacionado directamente con la omisión de juicio político, es decir, la falta de petición de la salida del Ejecutivo. Si no existe una petición contundente (que escale cada vez más en términos de movilización social) sobre la salida del presidente, entonces la posibilidad de juicio político tiene menos probabilidades. Si bien las protestas sociales no aseguran que el Congreso active un juicio al presidente, sí es una condición fundamental en este propósito, aun con motivos que podrían justificar que la población se manifieste, en el caso de Colombia, no conllevó a protestas en rechazo a conductas, como lo mostró Rodríguez. En ese caso, el Congreso, sobre todo la oposición, no puede hacer una lectura a favor las posibilidades de un juicio político.

Antes de concluir, hay otro tema que nos parece importante comentar. Ante las dudas que genera la práctica y la omisión del juicio político, se podrían plantear otros métodos de control político. Uno que nos llamó mucho la atención fue el mismo proceso electoral. Según Pérez-Liñán, el control ciudadano por excelencia son las elecciones que podrían renovar el Ejecutivo.

Sobre este aspecto, Roll señala que es mejor permitirle a un gobierno permanecer en todo su periodo, con la condición de que el electorado vote bien, dada la irresponsabilidad en la que puede incurrir la población al votar. Sin embargo, entramos nuevamente a uno de los problemas centrales del juicio político: suponiendo que la población haya votado correctamente, es decir, que haya elegido responsablemente a un presidente y a unos partidos, el Congreso tiene la posibilidad de sacar al Ejecutivo aun cuando no se ha comprobado crimen o violación a la constitución.

Otra forma de control son las movilizaciones. Pérez-Liñán señala que las movilizaciones son un mecanismo que puede desestabilizar gobiernos; obligan, por ejemplo, a la renuncia de un presidente inmerso, además, en un contexto donde el congreso demora o evita un juicio político. Roll, por su parte, manifiesta la importancia de que se ejerza la movilización contra políticas públicas que no están marchando. Rodríguez señaló que hay que aplaudir y promover “las movilizaciones pacíficas para reivindicar derechos o para condenar acciones de autoridades públicas”, algo que ocurrió en el caso de Petro y que buscó el respeto por los derechos políticos tanto de votantes como del exalcalde.

Con todo lo anterior, nos queda resaltar algunos puntos importantes. Existen dos debates de gran relevancia, uno concurrente que ve el problema de los juicios políticos como voto de censura y otro que trata sobre la omisión del juicio político. Este último es aquel que se plantea en nuestro trabajo y que, como señala Pérez-Liñán, está siendo ignorado por el debate actual: el congreso no abre una investigación y no inicia un juicio político, pese a que tiene evidencia para ejecutarlo. Pérez-Liñán asegura que el problema de la omisión es más difícil de verificar y conceptualizar que el problema del abuso del juicio político.

¿Es culpable el Congreso por no activar un juicio político cuando el presidente lo ameritaba? Determinar que un presidente fue sacado de manera injusta por parte del Congreso, sin que se haya demostrado un crimen, no resulta ser tan complicado. En el campo de lo político, más allá de todo proceso penal y jurídico, es más difícil determinar una culpa por la omisión de un juicio político, es decir, cuando el Congreso,

teniendo evidencia con la que se puede abrir una investigación, no inicia un juicio político contra un presidente, dado que este cuenta con un gran respaldo popular y una imagen pública favorable. El aspecto político del juicio político hace que sea muy difícil determinar si el Congreso actuó bien o mal en la omisión de juicios políticos, puesto que la Constitución le da el derecho al congreso de decidir si saca a un presidente de su cargo: “el congreso puede utilizar un criterio político para autorizar la investigación del presidente o no, la destitución del presidente o no”, señala Pérez-Liñán. Según el mismo autor, es más difícil para la Corte IDH entrar a regular e identificar los casos de omisión, es decir, cuando el congreso debería investigar y después posiblemente iniciar un juicio político, pero no lo hace.

De esta forma, el congreso puede cometer posiblemente doble abuso de poder, puede sacar a un presidente de su cargo sin la necesidad de tener pruebas contundentes de crímenes, o bien puede mantenerlo en su cargo, aun cuando existen pruebas suficientes para iniciar una investigación y llevarlo a juicio. El componente político del juicio político, principalmente, devela un mundo de estrategia política que levanta, mantiene o derroca mandatarios. Además, el componente político lucha con el componente jurídico, el cual genera dificultad a la hora de regular jurídicamente el juicio político.

Nuestro principal interés en el siguiente capítulo es recoger una información precisa sobre cada expresidente para someterlo bajo la lupa de las herramientas que nos ha brindado el estudio del uso del juicio político. Pese a que Colombia puede, en principio, mostrar que es una particularidad en la región por su omisión deliberada del juicio político, consideramos que no está alejada de los mismos contextos políticos de la región. Antes bien, Colombia se sumerge en las mismas lógicas políticas que en Latinoamérica llevaron a la salida anticipada de presidentes, a modo de voto de censura.