

Choque de trenes” o galimatías” institucional

Por
*Alfonso Valdivieso Sarmiento**

FECHA DE RECEPCIÓN: 10 de febrero.
FECHA DE APROBACIÓN: 11 de marzo.
Pp.71-80

1. Introducción

Varios episodios recientes de la vida institucional han mostrado nuevos enfrentamientos entre instituciones públicas, conocidos como “choque de trenes”, con sus funestas secuelas de desconfianza hacia el Estado, pues hacen pensar en acciones arbitrarias de funcionarios, normas confusas, abuso del poder, politización de decisiones judiciales que deberían ser adoptadas de manera objetiva, negligencia de las entidades... en fin, todo tipo de manejos indebidos que poco contribuyen a generar credibilidad en el ejercicio del poder. Se puede preguntar entonces, si es posible lograr la aplicación del artículo 113 de la Constitución cuando establece que “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

El trámite de revocatoria del mandato del Alcalde de Bogotá, la sanción disciplinaria que se le impuso y la incomprensible controversia que estos hechos han desatado, constituyen un caso paradigmático en estas materias. Así mismo, se han presentado otros, como las decisiones del Consejo de Estado anulando elecciones de magistrados de las altas cortes, los enfrentamientos entre Contralora y Fiscal y entre este y el Procurador y varios roces más, suficientes para confirmar el alcance del problema que se quiere comentar.

* Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana. Magister en Desarrollo Económico de la Universidad de Bostón y Doctor Honoris Causa en Derecho, de esta misma universidad.

Se considerarán entonces, algunos elementos que ilustran lo sucedido en el caso del Alcalde de la capital del país.

Es importante advertir que las opiniones consignadas en este texto no indican ni pretenden señalar preferencias ni discrepancias con relación a las orientaciones conceptuales, políticas o ideológicas de Alejandro Ordoñez ni de Gustavo Petro. El autor está convencido del deber que le asiste al Procurador de velar por el cabal desempeño de las funciones públicas, aplicando el régimen disciplinario. Más aún, considera que en Colombia son disciplinables los funcionarios de elección popular, aun estando vigente la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la OEA. Igualmente, se estima apenas elemental que el Jefe de la Administración Local oriente su gestión de acuerdo con su visión de ciudad en concordancia con los lineamientos de la propuesta ciudadana triunfante.

2. La revocatoria del alcalde

La elección de Gustavo Petro para gobernar Bogotá durante el período 2012-2015, fue un hecho político relevante. Significaba la llegada al segundo cargo electoral más importante de Colombia de un exguerrillero del M-19, movimiento creado en los años 70 y disuelto dos décadas después, en virtud de un exitoso proceso de negociación acordado con el gobierno del presidente de ese momento, Cesar Gaviria, luego de los sangrientos acontecimientos de la toma violenta- por parte de esa guerrilla- del Palacio de Justicia en 1985. Petro logró el 30% de los votantes, en competencia con varios candidatos, entre quienes se fraccionó el respaldo de la mayoría de los electores.

Precedido de una gestión importante como congresista, por sus incisivos debates, acuciosas investigaciones y denuncias y su capacidad dialéctica, no contaba con experiencia administrativa. Entre sus veleidades, resaltó una marcada prepotencia que lo llevó a aparecer, en no pocos eventos, con una obsesividad enfermiza y sesgada al hacer señalamientos. Sus posturas generan polarización y sus seguidores tienden a convertirse en militantes realmente activistas.

El tono y el contenido de sus decisiones, especialmente en los primeros meses de mandato, dieron lugar a duras polémicas. No logró consolidar un equipo estable de colaboradores. Amplios sectores ciudadanos, organizaciones cívicas y líderes de opinión mediática no demoraron en denunciar una creciente insatisfacción con su mandato, que formalmente tenía una identidad con la línea política de sus dos antecesores en el cargo.

Por lo anterior, y promovido por un dirigente, en ese entonces, del Partido de la U sector conservador, se inició el trámite para convocar la consulta popular o revocatoria a fin de preguntar a los votantes bogotanos sobre la opción de mantener o no la elección de Petro en razón a las deficiencias advertidas. Ante las autoridades electorales se planteó la petición, se reunió un elevado número de firmas para viabilizar la iniciativa y se verificó la autenticidad de estas; sin embargo, aún se encuentra pendiente la decisión sobre la fecha para realizar la consulta en mención.

Acá aparece el primer episodio alarmante. Trámites dilatorios absurdos, legiones de abogados impugnando firmas, presentando reclamaciones de cualquier tenor, sofisticados recursos y denuncios varios, con el fin de demorar la realización de la consulta y, así, anticiparse a la posible pérdida, pues en este caso, la nueva elección sólo podría realizarse si la vacante quedara en los primeros 30 meses del período. En caso contrario, el Presidente de la República tendría que hacer el nombramiento de una lista suministrada por el sector político del revocado.

Un ciudadano con mediana conciencia cívica quedaba poco menos que perplejo ante tamaña confusión, pues luego de más de un año, el proceso no avanzaba; se dudaba ya de su efectiva realización y las reclamaciones de unos y otros llegaban a decisiones contradictorias.

Colombia está en mora de revisar la revocatoria como alternativa de participación ciudadana para convertirla en un mecanismo ágil, realmente comprensible para el votante y evitar que las estrategias de obstrucción sólo conduzcan a una prolongada zozobra para el gobierno local y los ciudadanos.

Claro está, que la perplejidad fue aún mayor, cuando se dictó la sanción disciplinaria.

3. La sanción impuesta por el procurador

El tema de la recolección de basuras ha estado siempre entre los más álgidos en la ciudad capital. Baste recordar la grave crisis que llevó al colapso a la Empresa Distrital de Servicios Públicos (EDIS), afectada, entre otros factores por una persistente presión sindical de variados orígenes, incluida la muy influyente de integrantes o simpatizantes del M-19, asesorados precisamente por Gustavo Petro. La gestión de empresarios privados fue la alternativa que sustituyó ese esquema público, hasta la llegada del nuevo Alcalde en el año 2012.

La administración Petro, de manera poco menos que improvisada, pretendió imponer un esquema público mediante maniobras arbitrarias, lo cual precipitó la investigación disciplinaria que dictaminó conductas del Alcalde Mayor calificadas de faltas disciplinarias gravísimas y por ende, la sanción con destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por 15 años.

El Ministerio Público, en opinión del autor, actuó debidamente. No obstante, es importante resaltar que el régimen disciplinario vigente está concebido para aplicarse a partir de una amplia potestad discrecional, con la consecuente subjetividad en la valoración de los hechos y en la sanción aplicada.

4. Movilización popular: política de balcón

Casi de inmediato se desató una profusa y polarizada controversia alrededor de la medida. Una amplia opinión consideró excesiva la medida de la Procuraduría, a pesar del desconocimiento de sus fundamentos.

Otras reacciones se dirigieron más a tacharla de abiertamente antijurídica, algo que no parece atribuible al récord del Procurador como administrador de justicia.

En el sentir de autor, la reacción frente a la decisión, reflejó más una adicional, concluyente y amplia percepción pública hacia Alejandro Ordoñez como funcionario fundamentalista, en quien prevalecían sus convicciones éticas

o morales, y aun las religiosas, sobre las normatividad. Para muchos, de alguna manera y en ese sentido, la sanción fue una especie de “gota que rebozó la copa”. En otras materias sensibles, el Procurador aparecía desafiando jurisprudencias sobre el aborto, sobre los derechos de las parejas del mismo sexo o sobre la eutanasia. Y ahora, Ordoñez decidía acerca del actuar del Alcalde de Bogotá, con quien no compartía políticas públicas ni concepciones sobre muchos temas.

En últimas, se concluye que prevaleció una repentina solidaridad hacia Petro, a quien, además, no le eran atribuibles comportamientos carentes de transparencia ni se le señalaba de prácticas corruptas. Entre otros comentarios, se dijo que al exalcalde Samuel Moreno se le había sancionado por la misma Procuraduría con total benevolencia, en comparación con su sucesor.

5. Petro cambia la estrategia

Petro cambió de estrategia frente a la revocatoria y pidió acelerar su realización en medio de un ambiente político que percibió como favorable, a raíz de la reacción popular ante las medidas disciplinarias.

Instalado a diario en los balcones de su despacho que dan a la simbólica Plaza de Bolívar, arengando a un buen número de funcionarios distritales y a otros de sus simpatizantes, lanzó consignas, desafió, amenazó, retomó y refinó su jerga de antiguo militante subversivo y se le vio disfrutando el regreso a la campaña abierta alrededor de su gestión.

6. Tutelatón

Siguiendo el mismo esquema de defensa frente al anuncio de un proceso de revocatoria, Petro adoptó el camino de inundar la justicia con acciones de tutela, como táctica dilatoria frente a las medidas disciplinarias. En forma sincronizada se presentaron tantas solicitudes, que se comenzó a hablar de una “tutelatón” o cascada de tutelas, así como de decisiones en uno u otro sentido, apelaciones y gran escándalo en los medios de comunicación.

El fundamento de las acciones de tutela era preservar el derecho de elegir y, por tanto, argumentar que el Alcalde no podía ser destituido por una autoridad administrativa como el Procurador, pues se traduciría en una burla al votante y en desconocimiento, del pueblo. Correspondía, en últimas, a los magistrados definir el tema para establecer si había otras vías jurídicas para invalidar lo decidido por el Procurador o si la tutela era procedente.

Mientras tanto, el Alcalde exploraba alternativas ante organismos multilaterales.

7. La justicia internacional

El Pacto de San José de 1969 o Convención Americana sobre Derechos Humanos de la OEA, apareció en el escenario y es ahí donde el sancionado encontró otro refugio.

Ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, uno de los órganos del Pacto, el Alcalde solicitó protección y medidas cautelares, argumentando la aplicabilidad del artículo 23 de la Convención relacionada con la prohibición de limitar los derechos políticos, salvo por decisión de juez penal.

Por diferentes fuentes se anticipó una cierta receptividad de la Comisión a la solicitud de Petro, indicándose inclusive que los integrantes de ese organismo se alistaban a sentar un precedente y a dictar medidas cautelares para suspender los efectos de la acción disciplinaria, así fuera a costa de los antecedentes que hacían viables esas medidas sólo ante riesgos inminentes de amenazas a la integridad física del peticionario.

Una vez conocida la determinación de la justicia colombiana de rechazar las tutelas relacionadas con el derecho de los electores, dejando en firme lo decidido por Ordoñez, la Comisión Interamericana, a media noche, con una rapidez inusitada, decretó medidas cautelares para frenar la aplicación de la medida tomada por el Procurador.

8. El presidente ejecuta lo decidido por el procurador y Petro sale del cargo

Las circunstancias llevaron a un escenario en el cual se estaba frente a una disyuntiva: o se ejecutaba la decisión del Procurador o se acataban las medidas cautelares de la Comisión.

Y el asunto pasó a decisión del Presidente de la República, debido a la función específica que le asigna la Constitución, art. 323, cuando se trata de sancionar o destituir al Alcalde Mayor. Resaltando la vigencia de un régimen disciplinario suficientemente desarrollado en nuestro país, el presidente Santos procedió a ejecutar lo decidido por el Ministerio Público y el Alcalde abandonó el cargo. Vale decir, el Presidente no aplicó las medidas de la Comisión Interamericana. El Gobierno nacional designó, entonces, Alcalde encargado y se revivió el trámite de revocatoria.

La decisión del presidente Santos llegó en un momento ya crítico de la campaña Presidencial y aparecieron todo tipo de comentarios sobre la intencionalidad de mezclar las funciones propias del Jefe de Estado con los intereses de su campaña reeleccionista.

De nuevo, otra novedad desde lo judicial hizo su aparición.

9. Nuevas actuaciones judiciales. Petro reasume funciones

Uno de los tribunales capitalinos decidió favorablemente una tutela que solicitó anular la decisión del Presidente y acoger lo ordenado por la Comisión Interamericana. Y el Presidente, argumentando acatamiento a las determinaciones judiciales, restableció al Alcalde destituido.

Pero, otro capítulo judicial entró en juego. Apelada la determinación anterior, la instancia superior restableció lo inicialmente decidido por el Presidente, que habría significado desvincular de nuevo al Alcalde.

Sin embargo, la jurisdicción de lo contencioso administrativo para ese momento aceptó la demanda contra lo actuado por el procurador Ordoñez y dictó medidas cautelares que no permitían aplicar la sanción..

Creíble o no, el Alcalde continua en el cargo, ahora “por cuenta” de esta última decisión judicial.

10. Se agotó el tiempo para la revocatoria

Regresando al trámite de revocatoria, el desenlace de tan absurda realidad es poco menos que sintomático, pues el tiempo para ejecutarla se fue reduciendo hasta volverse inviable, debido a la improcedencia de su realización dentro de los últimos 18 meses del periodo de elección.

Claro que se mezclaron las de Congreso y de Presidente. Obvio, que la álgida contienda presidencial, convirtió en crucial el voto de los bogotanos. Evidente que la revocatoria, la sanción disciplinaria, el Procurador, el Alcalde, las tutelas, las varias demandas, los Tribunales y la Comisión Interamericana pasaron a segundo plano, por decirlo de una manera cruda y dura..

11. Y no se entiende lo que pasó

Es muy probable que el lector de este texto, interesado en saber qué pasó, más allá de las dificultades en comprender algunos aspectos de técnica jurídica, no entienda finalmente lo sucedido: ¿cómo llegó a tener el Distrito Capital cuatro alcaldes en poco más de un mes?; ¿de qué manera el alcalde Petro es sancionado, interviene abiertamente en política electoral, sale del cargo y regresa?; ¿por qué tanto jueces y magistrados como tribunales y Cortes actuaron para hacer de este episodio un verdadero “galimatías” digno de una institucionalidad muy poco consistente?