

**DEL DICHO AL HECHO...
LAS INTERROGANTES QUE DEJA LA SENTENCIA
C-030 DE 2023 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
RESPECTO AL ALCANCE DEL ESTÁNDAR
INTERAMERICANO DEL CASO PETRO URREGO EN
COLOMBIA**

Actions speak louder than words...

**The questions raised by Judgment C-030 of 2023 of
the Constitutional Court regarding the scope of the
Inter-American case of Petro Urrego in Colombia**

PAULA ROBLEDO SILVA
Universidad Externado de Colombia
paula.robledo@uexternado.edu.co

DANIEL RIVAS-RAMÍREZ
Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo
Piedrahita
danielrivasram@hotmail.com

Cómo citar/Citation

Robledo Silva, P. y Rivas-Ramírez, D. (2024).

Del dicho al hecho...

Las interrogantes que deja la Sentencia C-030 de 2023 de
la Corte Constitucional respecto al alcance del estándar interamericano del
caso Petro Urrego en Colombia

Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 28(2), 641-655.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.28.23>

SUMARIO

I. UNA HISTORIA PARA LA HISTORIA. II. ¿UN NUEVO ESCENARIO? LA SENTENCIA
C-030 DE 2023. III. EL GALIMATÍAS CONTINÚA. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. UNA HISTORIA PARA LA HISTORIA

En países como Colombia y Venezuela, desde hace años se ha discutido el alcance que tiene el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y, en particular, en lo que respecta a las restricciones convencionalmente admisibles a los derechos políticos de las personas. Gran parte del debate se debe, por un lado, a la redacción de dicha disposición. En particular, el segundo inciso establece que el ejercicio de estos derechos puede ser reglamentado «exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal», a través de una ley. Pero, por el otro, a la pausada evolución que ha tenido la interpretación de esta norma en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH).

Si bien no son tantos los casos sobre los que se ha pronunciado dicho tribunal en lo que respecta a los derechos políticos y, más aún, en cuanto a las restricciones legales que se imponen para el ejercicio de ellos, en la última década se han proferido al menos dos sentencias particularmente importantes, que han contribuido a que la discusión a nivel interno de los países se haya hecho más compleja. Se trata de los casos de *Castañeda Gutman vs. México* y de *López Mendoza vs. Venezuela*. El primero avanzó en la interpretación de la expresión «exclusivamente» y los requisitos que deben cumplir las medidas restrictivas de los derechos políticos, mientras que el segundo lo hizo frente a la condena impuesta por un juez competente en un proceso penal y las garantías judiciales que deben respetarse. En ambos se fijaron pautas frente a la interpretación del art. 23, que, en todo caso, no fueron del todo claras para todos los Estados. De allí que los estándares allí establecidos acabaran siendo interpretados de manera ambigua en los diferentes países.

Como se ha anticipado, el contexto colombiano no fue la excepción a esta situación. De hecho, en numerosos casos en los que se restringieron los derechos políticos de funcionarios públicos, y en particular en los de elección popular, se utilizaban en los alegatos diferentes interpretaciones de los estándares interamericanos. Por ejemplo, en el año 2012, una senadora que había sido destituida e inhabilitada por la Procuraduría General de la Nación (organismo encargado del control disciplinario de los funcionarios públicos) demandó la nulidad de dicha decisión ante el Consejo de Estado (máximo tribunal de lo contencioso-administrativo en el país) y llevó a que en el interior de esta alta corte se evidenciaran posiciones contrarias frente al alcance del precedente de *López Mendoza vs. Venezuela* y, en general, del art. 23.2 de la CADH¹. Sin embargo,

¹ Se trata del caso de la senadora Piedad Esneda Córdoba Ruiz. Fue resuelto finalmente por el Consejo de Estado en el año 2016, cuando se anuló la sanción, pero no por su contra-

este no fue el único caso. El de Gustavo Petro Urrego fue mucho más complejo, puesto que pasó por el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, e incluso terminó ante la Corte IDH.

Petro era alcalde mayor de Bogotá (la capital del país) y decidió promover una serie de cambios en el esquema a través del cual operaba el servicio público de aseo, así como también en las tarifas de Transmilenio (el principal servicio público de transporte de la ciudad). Ambas decisiones llevaron a que fuera investigado por tres autoridades diferentes: la Procuraduría, la Contraloría Distrital (la autoridad territorial encargada de ejercer el control fiscal) y la Superintendencia de Industria y Comercio (una autoridad administrativa con facultades sancionatorias). En los tres escenarios fue encontrado responsable: disciplinaria, fiscal y administrativamente, respectivamente². El entonces alcalde consideró que estas decisiones implicaban una violación de sus derechos políticos, pues una autoridad que no era competente para hacerlo había restringido sus derechos políticos. Por ello, agotó los diferentes medios judiciales previstos en el ordenamiento colombiano. De allí que el caso pasara primero por el Consejo de Estado y después llegara a la Corte Constitucional.

Ambas altas cortes consideraron que la Procuraduría General sí era competente para imponer sanciones de ese tipo. En particular, vale resaltar que la Corte Constitucional, en la Sentencia SU-355 de 2015, aclaró que las competencias de la Procuraduría eran constitucionalmente válidas, particularmente debido a que en las sentencias C-028 de 2006 y C-500 de 2014 así lo habían reconocido. Por ello, concluyó que no se habían afectado los derechos del accionante y rechazó el amparo. Sin embargo, esto no quedó allí. Petro decidió llevar el caso ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Una vez superada la etapa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el 7 de agosto de 2018 este organismo sometió ante la

dicción con el art. 23 de la CADH. En realidad, la nulidad fue resultado de que la evidencia no permitió demostrar la comisión de la conducta disciplinariamente sancionada. Al respecto, véase Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 9 de agosto de 2016. Rad. 110010325000201100316 00.

² En concreto, fueron cuatro procesos diferentes en los que se alegó tal afectación: dos procesos disciplinarios, uno de responsabilidad fiscal y uno administrativo. En los primeros dos, la Procuraduría General de la Nación ordenó su destitución e inhabilitación general para ocupar cargos públicos. En el tercero, la Contraloría Distrital lo declaró responsable fiscal por el detrimento patrimonial que causó con la reducción de precios en las tarifas del Transmilenio (el principal medio de transporte público de la capital). Y, en el último, la Superintendencia de Industria y Comercio le impuso una millonaria multa por prácticas restrictivas de la libre competencia en el mercado de la prestación de servicios de aseo en la ciudad.

Corte IDH el caso contra la República de Colombia. Finalmente, el 8 de julio de 2020, la Corte IDH condenó al Estado colombiano por haber vulnerado los derechos de Petro Urrego, quien para ese momento aún no era presidente del país. En concreto, el tribunal interamericano consideró que, entre otras razones, se había violado el art. 23 (en relación con el art. 2) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues autoridades administrativas habían restringido los derechos políticos del peticionario al imponerle sanciones de tipo disciplinario (destitución e inhabilitación general para ocupar cargos públicos) y fiscal, que tenían el potencial de impedir el ejercicio de dichos derechos. Al respecto, vale señalar que dentro de las órdenes que profirió la Corte estaba la de adecuar el ordenamiento jurídico interno en un plazo razonable para incorporar los parámetros establecidos por el tribunal, en particular en lo relativo a garantizar que las facultades de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República fuesen coherentes con los principios convencionales previstos en el art. 23 de la CADH.

En el entretanto, al interior de Colombia ya se vislumbraba la necesidad de reformar de alguna manera el régimen disciplinario y las competencias de la Procuraduría. Después de todo, el informe de fondo de la CIDH en el caso Petro así lo había señalado explícitamente. De allí que se hubiese tramitado una ley en el Congreso de la República para adecuar el ordenamiento nacional a la CADH. Se trata de la Ley 1952 de 2019, que reafirmaba las funciones jurisdiccionales de dicha entidad y establecía la posibilidad de revisar las sanciones por ella impuestas ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. Sin embargo, con la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia* quedó claro que dicha reforma había sido insuficiente, lo que llevó a que se promulgara una nueva ley, modificando la anterior. Dentro de los principales cambios que propuso la Ley 2094 de 2021 está la suspensión de la ejecución de la sanción disciplinaria contra funcionarios de elección popular hasta que la misma sea revisada por el juez de lo contencioso-administrativo y la garantía de la doble conformidad; pero, en todo caso, mantuvo las facultades jurisdiccionales en cabeza de la Procuraduría General. Y es justamente allí donde empieza este nuevo capítulo de la historia: el de la Sentencia C-030 de 2023.

II. ¿UN NUEVO ESCENARIO? LA SENTENCIA C-030 DE 2023

Una vez promulgada la Ley 2094 de 2021, un grupo de ciudadanos representantes de dos de las organizaciones no gubernamentales más importantes del país, quienes además suelen litigar ante la Corte IDH en defensa de

las víctimas, interpusieron una acción pública de inconstitucionalidad en su contra. En su criterio, el art. 1.º, que establecía funciones jurisdiccionales en materia disciplinaria en cabeza de la Procuraduría, violaba los arts. 29, 93 y 116 de la Constitución Política y, en virtud del bloque de constitucionalidad, también los arts. 8 y 23 de la CADH.

Al respecto, es importante precisar que la disposición demandada establecía varias cosas más, además de las facultades jurisdiccionales de la Procuraduría. Entre ellas: la posibilidad de solicitar la revisión de las sanciones —en general— frente a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, la suspensión de la ejecución de las sanciones impuestas a los funcionarios públicos de elección popular hasta que dicha revisión se llevase a cabo, y la competencia privativa de la Procuraduría General de la Nación para conocer de los procesos disciplinarios contra este tipo de funcionarios públicos.

En términos generales, los argumentos esgrimidos en la demanda estaban orientados a mostrar cómo otorgar facultades jurisdiccionales a la Procuraduría desconocía el mandato constitucional sobre cuándo es posible atribuir este tipo de funciones a autoridades administrativas. De igual manera, que, de conformidad con el art. 23 de la CADH, los funcionarios públicos de elección popular solo podrían ser retirados del cargo por la condena de un juez competente en el marco de un proceso penal y que la norma demandada, al permitirselo a una autoridad administrativa, generaba una afectación al debido proceso.

Antes de evaluar estos argumentos, la Corte incorporó en el análisis de constitucionalidad otras disposiciones de la Ley 2094 (diferentes al art. 1.º), bajo la necesidad de integrar la unidad normativa, pues había otras normas que también se referían a las facultades jurisdiccionales de la Procuraduría. En tal sentido, se pronunció también sobre la constitucionalidad de los arts. 13, 16, 17, 54, 73 y 74 de la ley.

Asimismo, valoró la posibilidad de una posible cosa juzgada constitucional dado que en el pasado ya se había pronunciado frente a la potestad sancionatoria disciplinaria de la Procuraduría. En virtud de lo anterior, la Corte revisó el alcance de sus decisiones frente a la Ley 734 de 2002 (anterior Código Disciplinario) y la Ley 1952 de 2019 (nuevo Código Disciplinario, antes de la reforma de la Ley 2094 de 2021), en los que ya había examinado la constitucionalidad de dichas facultades. Sin embargo, concluyó que no había cosa juzgada constitucional, pues con la sentencia de la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs. Colombia* y la adopción de un nuevo modelo disciplinario se había generado un cambio en el contexto normativo.

Al hacer este análisis, la Corte aprovechó para analizar su posición frente al papel del derecho interamericano y las sentencias de la Corte IDH dentro del ordenamiento jurídico colombiano, en particular, en lo relativo a la inter-

pretación del art. 23 de la CADH. En tal sentido, señaló que la jurisprudencia ha admitido la CADH a través de la figura del bloque de constitucionalidad (art. 93 de la Constitución Política), más no como un parámetro autónomo e independiente de las normas. De allí que sea necesario armonizar los tratados que integran dicho bloque con la Constitución.

En relación con la interpretación que se ha dado al art. 23 de la CADH, señaló que ha cambiado con el tiempo, en particular, debido a la interpretación evolutiva que se ha hecho de la disposición. Para ello, hizo un repaso de los estándares interamericanos que fueron fijados en los casos *Yatama vs. Nicaragua*, *Castañeda Gutman vs. México* y *López Mendoza vs. Venezuela*, pues, a pesar de que en criterio de la Corte Constitucional no hacen parte del bloque de constitucionalidad, reflejan la interpretación auténtica que la Corte IDH ha hecho de la CADH, por lo que son criterios hermenéuticos importantes para lograr la armonización de la Convención con el derecho nacional.

Sin embargo, por razones obvias, prestó especial atención al caso *Petro Urrego vs. Colombia*. Para ello, hizo énfasis en la posición adoptada por la Corte Constitucional a partir de la Sentencia C-146 de 2021, en la que analizó la constitucionalidad de una norma relativa al proceso de pérdida de investidura. En su criterio, fue allí en donde ocurrió un cambio de precedente, pues fue la primera vez que la Corte analizó el alcance y los efectos de la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia*. En concreto, destacó que a partir de ese momento fue que se entendió que las autoridades administrativas no pueden restringir derechos políticos a funcionarios públicos de elección popular, pues esto solo puede hacerse como sanción, cuando sea la decisión de un juez en el marco de un proceso que cumpla con las garantías de debido proceso. Asimismo, que el legislador mantiene la posibilidad de imponer restricciones que operen de manera autónoma por ministerio de la ley, sin que estén condicionadas a una sanción previa.

En todo caso, después de estas consideraciones, la Corte concluyó que, si bien el derecho interamericano se integra al ordenamiento constitucional a través del bloque de constitucionalidad, lo cierto es que no existe una relación jerárquica entre ambos ordenamientos jurídicos. En realidad, se trata de una dinámica orientada por la coordinación, la interacción y el diálogo jurisdiccional entre iguales, que debe hacerse desde los principios, para establecer mínimos de protección. En esa línea, la Corte propone el principio *pro persona* como la herramienta idónea para resolver las diferencias que puedan surgir entre ambos ordenamientos.

Ahora bien, en relación con los cargos que se plantearon en la demanda, la Corte Constitucional termina por concluir lo siguiente:

Frente a la violación del art. 116 de la Constitución Política. La Corte advirtió que, en efecto, la atribución de facultades jurisdiccionales en los

términos planteados por la norma resulta contrario a la Constitución. En concreto, estimó que se trataba de una redefinición de la naturaleza de las funciones de la Procuraduría que no cumplía con las finalidades de descongestión o eficiencia que legitiman la entrega de este tipo de funciones a autoridades diferentes de las judiciales. Además, no definía de manera precisa las competencias y el alcance de estas, por lo que había una habilitación amplia, general, exclusiva y extensa en materia disciplinaria. En consecuencia, decidió declarar la inexecutable de la expresión «facultades jurisdiccionales» en las diferentes normas que la contenían.

Frente a la violación a los arts. 93 de la Constitución y 23 de la CADH. La Corte enfatizó una vez más el cambio de precedente que se generó con ocasión del caso *Petro Urrego vs. Colombia*, en el entendido de que a partir de ese momento las autoridades administrativas no pueden imponer sanciones de destitución, suspensión e inhabilitación a funcionarios públicos de elección popular, pues ello supone una restricción a los derechos políticos de las personas. Al respecto, precisó que para interpretar el art. 23 de la CADH es necesario hacerlo de manera armónica, pero también reconociendo el carácter dinámico, cambiante y evolutivo de las regulaciones nacionales, la deferencia a los Estados para aplicar los derechos, y teniendo en cuenta las demás disposiciones de la CADH (como el art. 8, que contiene las garantías del debido proceso).

Así pues, a partir de estos elementos, la Corte realizó una interpretación armónica de las normas constitucionales, con la CADH y el principio democrático, en la que reconoció que la restricción a través de las sanciones podría ser hecha por cualquier juez, con independencia de si era un juez penal. Y es que, al respecto, vale precisar que al interior del ordenamiento colombiano, al igual que en el caso *Petro Urrego*, esta fue una discusión álgida, pues el art. 23 de la CADH se refiere a la condena por un juez en el marco de un proceso penal. En concreto, lo que hizo fue en clave del art. 277 de la Constitución, que establece en cabeza de la Procuraduría una serie de funciones que otorgan una competencia parcial respecto de funcionarios públicos de elección popular, incluidos dos tipos de sanciones disciplinarias. A partir de dicha armonización, la Corte concluyó que la forma para interpretar de manera adecuada el art. 23.2 de la CADH es entender que de él se desprende una reserva judicial para la imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilitación a este tipo de funcionarios, por lo que la Procuraduría no puede establecerlas. De allí que sea el juez de lo contencioso-administrativo quien tiene la facultad para hacerlo, sin desconocer las potestades disciplinarias y la competencia para investigar y sancionar los actos de corrupción.

Por lo anterior, frente al segundo cargo, la Corte declaró la exequibilidad condicionada del art. 1.º, en el entendido de que la determinación de las

sanciones de destitución, suspensión e inhabilitación de funcionarios públicos de elección popular corresponde al juez de lo contencioso-administrativo y no, en estricto sentido, a la Procuraduría General. Sin embargo, enfatizó que el modelo avalado por la Corte supone una manifestación del principio de colaboración armónica, propio de la Constitución colombiana.

Frente a la violación del art. 29 de la Constitución y de los arts. 8 y 25 de la CADH. En cuanto al último cargo, la Corte determinó que el juez natural en los casos de funcionarios públicos de elección popular es el de lo contencioso-administrativo, por lo que es menester garantizar que no sean juzgados por un juez diferente y que se respete la independencia, la unidad y el monopolio jurisdiccional. De allí que las decisiones sancionatorias de la Procuraduría no pueden quedar ejecutoriadas antes de que sean revisadas por el juez de lo contencioso-administrativo.

Ahora bien, una vez concluido el análisis de los cargos, la Corte estimó la necesidad de establecer una serie de remedios judiciales para algunas dificultades constitucionales que podrían generarse. De allí que haya dispuesto la necesidad de que la sentencia proferida fuese una decisión integradora³, con efectos modulados por la misma Corte. En concreto, estimó que era necesario pronunciarse sobre la figura del recurso de revisión para las sanciones impuestas a funcionarios públicos de elección popular que establecía el art. 1.º de la Ley 2094 de 2021.

En estricto sentido, la norma preveía que frente a las sanciones de la Procuraduría podría interponerse el recurso extraordinario de revisión previsto en el procedimiento judicial contencioso-administrativo. Sin embargo, en criterio de la Corte esto resultaba problemático, puesto que se trataba de un recurso rogado, que solo procedía a partir de una serie de causales extraordinarias y que no permitía un examen integral respecto a las posibles restricciones que podría generar una sanción para las personas. Por ello, la Corte definió que dicho recurso tendría que operar de manera automática e inmediata en el caso de los funcionarios de elección popular cuya sanción fuese impuesta en el ejercicio del cargo, sin estar supeditado a causales taxativas.

Dada su naturaleza de sentencia integradora, este pronunciamiento pasa a ser parte del ordenamiento jurídico y a ser aplicado en conjunto con la ley, por lo que la Corte también estableció una serie de pautas adicionales para el funcionamiento de dicho recurso de revisión. En tal sentido, definió el tiempo

³ En el contexto colombiano, la misma Corte Constitucional ha reconocido que, según el alcance y el tipo de efectos que generan sus decisiones, pueden ser catalogadas de diferentes maneras. Las sentencias integradoras son apenas una de ellas. Al respecto, véase Fuentes-Contreras (2023).

con el que contarían las personas sancionadas para presentar argumentos, solicitar pruebas y ejercer contradicción una vez establecida la sanción por parte de la Procuraduría, así como también el momento en el que sería remitido el expediente para la revisión automática de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. Igualmente, definió cuáles recursos judiciales proceden frente a la decisión de dicho juez.

Vale la pena destacar que la Corte también definió el alcance temporal de la Sentencia C-030 de 2023. En tal sentido, señaló que los remedios judiciales en ella fijados solo operarían mientras que el Congreso de la República (a quien exhortó a hacerlo) expedía un estatuto para funcionarios públicos de elección popular. Así mismo, que solo aplicaría en tres supuestos específicos: frente a las sanciones impuestas por la Procuraduría que hubiesen sido notificadas en los 30 días anteriores a la fecha de la Sentencia C-030 de 2023; frente a aquellas en las que se hubiera iniciado el trámite del recurso de revisión y aún estuviera en curso; y, finalmente, para todas las sanciones que fueran adoptadas a partir del día siguiente de la Sentencia C-030 de 2023.

Por último, la Corte precisó que en esta sentencia se limitó a armonizar la reserva judicial en la imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilitación a funcionarios públicos de elección popular y el art. 23 de la CADH. En esa medida, que, por los cargos estudiados en la providencia, la cosa juzgada constitucional solo operaría hacia futuro frente a los arts. 29 y 116 de la Constitución y los arts. 8, 23 y 25 de la CADH (en clave del art. 93 de la Constitución).

Antes de continuar, es menester recalcar que esta es una decisión que levantó mucha discusión en su momento. De hecho, en el interior de la Corte hubo muchos elementos frente a los que la Sala Plena no logró ponerse de acuerdo. De hecho, de los nueve magistrados y magistradas, cuatro presentaron salvamentos parciales de voto por estar en desacuerdo con algunos de los planteamientos de la decisión⁴.

III. EL GALIMATÍAS CONTINÚA

La Sentencia C-030 de 2023 es, en abstracto, una sentencia fundamental en el ordenamiento jurídico colombiano. Esta analizó la constitucionalidad del nuevo modelo de control disciplinario colombiano, con el que se intentó

⁴ Los magistrados y magistradas que salvaron parcialmente su voto fueron Diana Fajardo Rivera, Natalia Ángel Cabo, Cristina Pardo Schlesinger y Jorge Enrique Ibáñez Najjar.

adecuar el ordenamiento jurídico a la CADH, según lo ordenado en la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia* de la Corte IDH. Sin embargo, la sentencia fue clara en señalar que la atribución de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría era contraria a la Constitución, en particular en lo que respecta a la reserva judicial que existe para las sanciones de destitución, suspensión e inhabilitación de los funcionarios públicos de elección popular. Pese a la importancia de la decisión y a que compartimos la conclusión en cuanto a que la Procuraduría no podría tener tales facultades, la sentencia de la Corte merece varios comentarios. En particular, lo que tiene que ver con la interpretación y aplicación del precedente del caso *Petro Urrego* en el ordenamiento colombiano.

Para empezar, se trata de una sentencia que hace un esfuerzo importante por conceptualizar y avanzar en la forma en la que se entienden las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno en el marco constitucional colombiano. Al respecto es importante recordar que, si bien la Corte Constitucional no ha tenido una posición clara y uniforme frente a este tema (Acosta Alvarado y Huertas Cárdenas, 2017), desde el año 2014 había empezado a orientarse hacia el monismo constitucionalista (Huertas Cárdenas, 2016). Así, durante los últimos años la Corte ha insistido, cada vez más, en la supremacía constitucional. Un ejemplo claro es el de la posición que la Sala Plena ha adoptado frente al control de convencionalidad interamericano, descalificando su aplicación directa por parte del juez constitucional (Rivas-Ramírez, 2017). De hecho, en esta sentencia la Corte recuerda, al hilo de la revisión de jurisprudencia sobre potestades disciplinarias, que el derecho interamericano se integra a través del bloque de constitucionalidad y que en definitiva no constituye un parámetro de validez normativa que funcione de manera autónoma e independiente.

Pese a lo anterior, la Sentencia C-030 de 2023 también asegura que no existe una relación jerárquica entre el derecho internacional y el derecho interno. Al respecto insinúa que se trata de una relación heterárquica, al afirmar que opera a partir de lógicas de complementariedad, coordinación, interacción y el diálogo jurisdiccional⁵. Además, propone como mecanismo de acoplamiento ideal el principio *pro persona*, que permite aplicar el estándar más favorable y garantista de los derechos humanos. Esto quiere decir que, en cierta medida, esta decisión parece sentar las bases para hacer el tránsito a un nuevo modelo teórico. Sin embargo, lo cierto es que, al mantener su posición frente a la función que cumple el bloque de constitucionalidad frente al derecho interamericano y al mantener expresiones como la de la *incorporación*

⁵ La idea de la heterarquía es

del derecho internacional a través de dicho bloque⁶, insiste en concepciones monistas que llevan a que surja una contradicción interna en la decisión.

Pero lo anterior no es lo único que da lugar a una confusión en torno a cómo la Corte entiende el papel que ocupa el derecho interamericano en el sistema normativo colombiano. Además de adoptar dos posiciones aparentemente contradictorias frente al derecho convencional, también surgen algunas dudas en lo que respecta a las sentencias de la Corte IDH. Al respecto, vale recordar que la Corte Constitucional ha sostenido que las decisiones del juez interamericano no ingresan al ordenamiento jurídico colombiano, pues son apenas criterios hermenéuticos relevantes que contienen la interpretación auténtica de las normas de la CADH. Sin embargo, también reconoce que, cuando se trata de casos en los que Colombia es parte, son vinculantes para el Estado; lo que llevaría a que deben cumplirse y constituyen un precedente obligatorio (en especial, si en ellas se establece una obligación de modificar el ordenamiento nacional para adecuarlo a la CADH).

Lo anterior se complica al analizar la forma en la que la Corte Constitucional entendió y aplicó el precedente del caso *Petro Urrego vs. Colombia*. De hecho, a lo largo de la sentencia se aprecian contradicciones frente al momento en el que este se vuelve un precedente vinculante. De manera general, el juez constitucional ha señalado que los estándares internacionales requieren de una interpretación, a partir del ordenamiento jurídico nacional, para que tengan efectos a nivel nacional. En palabras de la misma Corte, «estas decisiones no pueden ser trasplantadas automáticamente». Por esta razón, al referirse a la Sentencia C-146 de 2021, reconoce inicialmente que fue a partir de ese momento que se dio la primera interpretación constitucional del precedente internacional y, con ello, se generó un cambio de precedente frente a las potestades disciplinarias de la Procuraduría. De manera explícita lo reconoce así, al menos en dos oportunidades. Sin embargo, más adelante en la sentencia, al referirse nuevamente a dicha providencia, cambia de opinión y manifiesta que en ella el caso *Petro Urrego* no constituía un precedente vinculante, sino un antecedente relevante, insinuando que entonces no se habría hecho aún el análisis necesario para incluirlo como algo vinculante. Y es en últimas esa la razón que lleva a que los efectos modulados de la decisión sean establecidos hacia futuro y para un grupo restringido de casos.

Con esto no estamos debatiendo la vigencia del precedente de la Sentencia C-030 de 2023 en el tiempo, sino, por el contrario, la vigencia y aplicación que la misma Corte ha dado al precedente del caso *Petro Urrego*. La posición

⁶ Sobre la idea de la incorporación del derecho internacional al ordenamiento jurídico colombiano y los problemas que supone, véase Acosta Alvarado (2018).

de la Corte es clara en afirmar que al tratarse de una sentencia internacional no se integra en el bloque de constitucionalidad y, por tanto, solo puede ser tenida como parámetro de validez cuando se utiliza para comprender, armónicamente, las normas de la CADH y de la Constitución. Además, es inevitable señalar que, en el pasado, la Corte Constitucional ha empleado los estándares interamericanos, aun en casos en los que Colombia no es parte, como parámetros obligatorios.

Sin embargo, la decisión de la Corte desconoce, en cierta medida, que, al tratarse de una sentencia en la que se imparten órdenes directas al Estado colombiano, esta es vinculante y, por tanto, contiene una serie de obligaciones internacionales que son exigibles al Estado, más allá de si la Corte Constitucional analiza e interpreta cómo debe entenderse en el ordenamiento interno. En especial, cuando la misma sentencia interamericana ordenó la adecuación del ordenamiento interno. Esto nos lleva a preguntarnos entonces si la Corte Constitucional tiene la competencia para determinar a partir de qué momento se hace exigible una garantía convencional en el contexto nacional, aun cuando la Corte IDH ya se haya pronunciado al respecto.

En línea con lo anterior, también resulta debatible la posición de la Corte Constitucional frente a la vigencia del precedente *Petro Urrego* si se tiene en cuenta que en la misma Sentencia C-030 de 2023 se defiende el principio *pro persona* como el mecanismo que por antonomasia debe utilizarse para dirimir los conflictos entre ambos ordenamientos. Bajo esa lógica, es claro que el estándar interamericano fijado en el caso *Petro Urrego* ofrece una protección más amplia para los derechos de las personas y, por tanto, debería tener efectos inmediatos. Situación que lleva a preguntarse también por qué la Corte Constitucional eligió enfatizar el uso de este principio, cuando hubiera podido emplear otros mecanismos de acoplamiento, como el principio de ponderación o el margen de apreciación nacional, que habrían servido para sostener, de manera más coherente, su propuesta.

En cualquier caso, la Sentencia C-030 de 2023 se convirtió en la providencia que fija el alcance y aplicación del precedente *Petro Urrego vs. Colombia* en el contexto de las facultades sancionatorias de autoridades administrativas frente a funcionarios públicos de elección popular. En ese sentido, es a partir de su publicación que se empiezan a hacer efectivas las garantías convencionales establecidas en dicho caso y, en particular, la que tiene que ver con la reserva judicial para la imposición de sanciones de destitución, sustitución e inhabilitación de funcionarios públicos de elección popular en el ejercicio del cargo.

Como se anticipó en el apartado anterior, la sentencia estableció una serie de reglas para determinar en qué casos concretos puede exigirse y aplicarse tal garantía, precisamente bajo la lógica de que es esa providencia (y no la de

la Corte IDH) la que la hace exigible, a partir de una interpretación armónica de la Constitución y la CADH. Esto lleva a que, en la práctica, el precedente *Petro Urrego vs. Colombia* tenga un efecto limitado y la aplicación propuesta por la Corte deje varios limbos jurídicos; los cuales son relevantes porque, aun cuando la Corte Constitucional haya omitido valorarlos, la falta de aplicación de la garantía no exime de una eventual responsabilidad internacional ante la Corte IDH.

La Sentencia C-030 de 2023 establece que lo dispuesto en dicha decisión rige hacia futuro y solo aplica para aquellos casos en los que la sanción se haya notificado en los últimos 30 días, su revisión por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo se encuentre en trámite o aún no se haya impuesto. Todo esto, únicamente en los procesos que se adelanten bajo la vigencia de la Ley 2094 de 2021. Esto quiere decir que, en principio, la protección dada quedaría en duda para quienes hayan sido encontrados disciplinariamente responsables y sus sanciones hayan sido notificadas más de 30 días antes de la sentencia, con independencia de si fue en vigencia de la Ley 734 de 2002 o la Ley 2094 de 2021 (y la Ley 1952 de 2019). Esto implica posibles problemas en términos de igualdad si se tiene en cuenta que, en abstracto, la Corte IDH reconoció desde el 8 de julio de 2020 que la Procuraduría no debería tener facultades para imponer sanciones de destitución, suspensión e inhabilitación a funcionarios públicos de elección popular.

En la práctica esto ya ha dado lugar a problemas en la aplicación del precedente *Petro Urrego vs. Colombia*, en particular, dado que el Consejo de Estado (tribunal de cierre de lo contencioso-administrativo) ha sido defensor del control de convencionalidad y ha aplicado de manera directa el estándar establecido en la sentencia interamericana. De hecho, al cierre de este artículo, dicha autoridad judicial ya había anulado varias sanciones disciplinarias en virtud del precedente *Petro Urrego* (Consejo de Estado, 13 de agosto de 2024), que de hecho después llevaron a que la Corte Constitucional tuviera que pronunciarse nuevamente al respecto en las sentencias SU-381 y 382 del 2024. En estas, al resolver casos de sanciones impuestas bajo la vigencia de la Ley 734 de 2002, en la que aún no había lugar a la revisión jurisdiccional de las sanciones. Pese a que el texto de dichas providencias aún no ha sido publicado, sus comunicados de prensa parecen mostrar que sigue sin existir claridad sobre la forma y la vigencia temporal en que los casos interamericanos generan efectos en el ordenamiento interno, pues mantuvo las sanciones impuestas por la Procuraduría.

En síntesis, la Sentencia C-030 de 2023, lejos de aportar claridad, abre la puerta a nuevas interrogantes sobre el alcance y la aplicación del precedente *Petro Urrego vs. Colombia* en el ordenamiento constitucional colombiano.

Bibliografía

- Acosta Alvarado, P. A. (2018). La naturaleza jurídica de las leyes aprobatorias de tratados y su impacto en el sistema normativo de la Constitución colombiana de 1991. En F. Padrón Pardo y M. Correa Henao (eds.). *¿El Estado constitucional en jaque? Tomo II. El Estado constitucional y el derecho internacional* (pp. 165-183). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1ddct98.10>.
- Acosta Alvarado, P. A. y Huertas Cárdenas, J. E. (2017). Teorías sobre la relación entre el derecho interno y el derecho internacional en la jurisprudencia constitucional colombiana. En J. Acosta López, P. A. Acosta Alvarado y D. Rivas-Ramírez (eds.). *De anacronismos y vaticinios: diagnóstico sobre las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno en Latinoamérica* (pp. 683-704). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv18msn8p.28>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe N.º 130/17. Caso 13 044. Informe de Fondo. Gustavo Francisco Petro Urrego. Colombia. 25 de octubre de 2017.
- Colombia. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 9 de agosto de 2016. Rad. 110010325000201100316 00.
- Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Auto del 13 de agosto de 2024.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia SU-355 de 2015.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-146 de 2021.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-030 de 2023.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia SU-381 de 2024.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia SU-382 de 2024.
- Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.
- Corte IDH. Caso *López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233.
- Corte IDH. Caso *Petro Urrego vs. Colombia*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406.
- Fuentes-Contreras, E. H. (2023). Tipología de las sentencias constitucionales. Formulación de una taxonomía para las sentencias de control abstracto de constitucionalidad de la Corte Constitucional colombiana. En H. Sierra Porto, P. Robledo Silva, D. González Medina y D. Rivas-Ramírez (eds.). *Garantías judiciales de la Constitución. Tomo V. Acción pública de inconstitucionalidad* (pp. 269-311). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/jj.7358655.10>.
- Huertas Cárdenas, J. (2016). Monismo moderado colombiano: examen a la teoría oficial de la Corte Constitucional desde la obra de Alfred Verdross. *Vniversitas*, 65(132), 197-234. Disponible en: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj132.mmce>

Rivas-Ramírez, D. (2017). El (des)control de convencionalidad en las sentencias de la Corte Constitucional colombiana. En J. Acosta López, P. A. Acosta Alvarado y D. Rivas-Ramírez (eds.). *De anacronismos y vaticinios: diagnóstico sobre las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno en Latinoamérica* (pp. 661-681). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.