

La organización administrativa en el marco de los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Juan Carlos Covilla Martínez

SUMARIO: I. Introducción. II. La potestad organizatoria y sus límites sustantivos. III. Los estándares interamericanos sobre la organización administrativa. IV. La implementación de estándares en la organización administrativa. V. El cumplimiento de estándares y el diseño institucional. VI. Conclusión. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La Administración pública es una organización compleja que se configura a partir de la potestad otorgada al legislador y a la Administración. Por su parte, el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH) ha establecido estándares que deben ser cumplidos por los Estados, algunos de los cuales impactan en la organización administrativa.

Esta contribución buscará identificar los estándares interamericanos en materia de organización administrativa y precisar su alcance en la transformación del derecho administrativo de la organización de los Estados parte.

El interés de este estudio recae precisamente en la transformación que se da en una institución administrativa tan relevante como la organización, que es transversal en el funcionamiento de la Administración pública.

El análisis recorrerá la jurisprudencia y normativa interamericana relevante para establecer los estándares y concretará su impacto en el ordenamiento jurídico colombiano, sin perjuicio de valoraciones generales que se puedan hacer al resto de Estados desde una perspectiva teórica.

El trabajo está dividido en tres partes. En primer lugar (II.), se analizará la potestad organizatoria y sus límites sustantivos, para identificar dentro de ella la manera en que el Estado puede configurar su estructura dentro de unos determinados límites sustantivos. En segundo lugar (III.), se revisarán los estándares interamericanos respecto de la organización administrativa, frente a lo cual se utilizarán la normativa y la jurisprudencia interamericanas para determinar la tipología de medidas que tienen un impacto en la organización administrativa. Finalmente (IV.), se expondrán reflexiones sobre la implementación de los estándares interamericanos en la organización, respecto del orden central y descentralizado, y las variables políticas y de diseño institucional para su cumplimiento.

II. LA POTESTAD ORGANIZATORIA Y SUS LÍMITES SUSTANTIVOS

En este capítulo se analizará el ejercicio de la potestad organizatoria que está sujeta a los estándares del SIDH. En primer lugar (2.1.), se revisará el concepto y las características de la potestad organizatoria. En segundo lugar (2.2.), se analizarán los denominados límites sustantivos de la potestad organizatoria para revisar su incorporación frente a los estándares interamericanos.

2.1. Concepto y características de la potestad organizatoria

La potestad organizatoria es la competencia atribuida a diferentes autoridades para configurar la organización administrativa a través de normas jurídicas. Para desarrollar adecuadamente este concepto, será necesario ahondar en dos aspectos: en qué consiste la organización administrativa y cuál es el tipo de las normas jurídicas utilizadas.

La organización administrativa en el marco de los estándares del SIDH

En primer lugar, la Administración pública es una organización compleja que tiene por función principal la consecución de los fines del Estado y la satisfacción del interés general.¹ A su vez, la Administración pública está conformada por personas jurídicas distintas. Las personas jurídicas son importantes en la medida en que llevan a cabo las actividades para la satisfacción del interés general haciendo uso de esta personificación jurídica. Sin embargo, las organizaciones personificadas desarrollan sus labores materialmente por medio de personas naturales vinculadas a ellas. Eso no significa que las acciones desplegadas por las personas naturales se desliguen del ámbito competencial de las personas jurídicas representadas. En realidad, el conjunto de personas naturales en el ejercicio de actividades vinculadas a la Administración representa un órgano de la persona jurídica y, por tanto, dichas acciones se atribuyen a la organización personificada de la que forman parte.² La que actúa es la Administración, pero a través de sus órganos.

La doctrina ha afirmado que, en la relación entre el órgano y el funcionario titular del cargo, “el titular del órgano imputa todos los aspectos de los actos que realiza a la persona jurídica a la que pertenece el órgano”, y el acto materialmente adoptado por ese titular es de la persona jurídica, por lo que al titular no se le imputa nada en absoluto.³

En segundo lugar, se revisará la potestad administrativa desde las normas que la regulan. La organización administrativa, desde la perspectiva jurídica, está ordenada por normas, lo que supone una expresión del principio de legalidad. Para sustentar esta idea, la doctrina sostiene que

¹ Terol Becerra, Manuel José, “El interés general. Su importancia en el esquema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, España, núm. 46-47, julio-octubre de 1985, pp. 103 y ss.

² Rivero, Jean, *Los agentes públicos desaparecen detrás de las colectividades en nombre y por cuenta de las cuales ellos actúan*, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Caracas, Instituto de Derecho Público-Universidad Central de Venezuela, 1984, p. 41.

³ Giannini, Massimo Severo, *Derecho administrativo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991, p. 138.

[...] la utilización de la potestad normativa para realizar una articulación de las distintas actividades confiadas a la Administración Pública; no se trata de una labor sencilla pues la heterogeneidad de intereses que debe tutelar necesariamente se ve reflejada en un sinnúmero de posibilidades de ordenación de estructuras, algunas simples y otras complejas. Se trata de un verdadero “diseño” que busca, en primer lugar, la división en sectores de actividad, en el interior de los cuales debe crearse todo tipo de figuras subjetivas a través de las cuales se manifiesta y compromete la voluntad estatal.⁴

El tipo de normas jurídicas que la organización administrativa se encarga de desarrollar puede variar dependiendo del Estado; sin embargo, siempre supone una sinergia entre el constituyente, el legislador y la Administración. En Colombia, el modelo de organización administrativa adoptado está sujeto a una reserva de ley a partir de la cual se encomienda al Congreso de la República la delimitación de los elementos esenciales de la misma. Eso no quiere decir que la rama ejecutiva del poder público quede excluida de la configuración de la organización, pues para ello cuenta con la iniciativa legislativa, el ejercicio de facultades extraordinarias y, a su vez, con la expedición de reglamentos. Este aspecto será desarrollado con mayor profundidad en el capítulo tercero.

De esta manera, la potestad organizatoria es la capacidad de atribuir competencias y gestionar la Administración pública por medio de la ley o el reglamento, y se podría sintetizar en la “facultad que tiene todo Estado para la ordenación de sus servicios”. Por su parte, la autorganización es la potestad de una Administración de regular su propio funcionamiento, es decir, se trata de una facultad de la Administración para configurar su propia estructura de manera directa, a través de la conformación de entidades y dependencias, la distribución de competencias, el reparto de funciones específicas y la estructuración de instancias y unidades administrativas.⁵

⁴ Rincón Córdoba, Jorge Iván, *Teoría de la organización administrativa en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 36-38.

⁵ Nigro, Mario, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milán, Giuffrè, 1966, pp. 127-129.

2.2. Límites sustantivos en la potestad organizatoria

El estudio de la potestad organizatoria no se agota únicamente con la identificación de la capacidad de una rama del poder público o de una autoridad estatal encargada de definir la organización administrativa y las normas que la regulan. Incluye también la necesidad de determinar los límites que el mismo ordenamiento jurídico ha fijado. No se trata de los tradicionales límites formales que abordan aspectos como la reserva de ley en materia organizacional o el ámbito competencial, sino de límites sustantivos que vinculan al legislador y a la Administración en un mismo escenario.

La potestad organizatoria de la que es titular cierta autoridad se fundamenta en la legalidad, pero los principios constitucionales y legales no siempre tratan de manera completa o acabada el campo de acción que le corresponde. En otras palabras, hay un campo de discrecionalidad para llevar a cabo la actividad de ordenación de la estructura administrativa debido a su flexibilidad y laxitud.⁶ Sin embargo, este escenario de libertad de decisión no es desmedido, puesto que siempre encuentra un límite esencial en los parámetros del orden constitucional⁷ y de orden convencional, como se verá más adelante.

La libertad de configuración de las instituciones y las administraciones públicas no tiene límites sustantivos preestablecidos en la normativa que atribuye competencias, pero el ordenamiento jurídico ha ido construyendo unos cuantos paulatinamente. A manera de ejemplo, en materia de autonomía territorial, la modificación o eliminación de entidades territoriales o sus atribuciones se vería limitada por la garantía de la autonomía territorial, lo cual se intensifica en contextos donde la Constitución la reconoce. La autonomía local se ha entendido como la garantía de que son titulares los entes locales de regular sus propios intereses y

⁶ Rincón Córdoba, Jorge Iván, *op. cit.*, p. 77.

⁷ Parejo Alfonso, Luciano, “La administración. Función pública”, *El derecho público de finales del siglo. Una perspectiva iberoamericana*, Madrid, Civitas, 1997, pp. 289-291.

de hacerse responsables de los mismos.⁸ La autonomía territorial, como límite de la potestad de organización, no es un concepto exento de cambios, sino que se modifica con el paso del tiempo “dependiendo de la configuración legal y jurisprudencial que se haga de la misma, siempre respetando un núcleo mínimo que viene representado por lo fijado en la Constitución”.⁹

Estos límites se suelen gestar tanto en el ámbito del derecho interno de los Estados como en estándares del derecho internacional y, concretamente en el marco del objeto de este trabajo, en el seno del SIDH. Los estándares analizados en el siguiente capítulo juegan como un límite, en la medida en que una decisión adoptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en función de un tipo de organización administrativa que se tiene que crear o modificar estructuralmente, debe ser acatada por las autoridades de los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), a fin de configurar su propia organización.

Cuando la Corte IDH adopta decisiones que tienen un impacto en la organización administrativa, se advierte que los ordenamientos jurídicos de los Estados parte perciben un mensaje que puede ser visto de dos formas:

Por un lado, algunos tienen un mensaje para casos concretos, tal como sucedería al crear una autoridad que vigile un fondo que resuelve un asunto o al reformar una entidad cuya estructura organizativa desconoce estándares interamericanos. Esta hipótesis aplica para el caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*, en el que la Corte consideró pertinente ordenar al Estado que, en un plazo de dos años, elaborase un plan de fortalecimiento calendarizado del Mecanismo de Seguimiento de Casos de Tortura Sexual cometida contra Mujeres, que incluya la asignación de recursos para el cumplimiento de sus funciones en el territorio nacional y establezca plazos anuales para la presentación de informes. Además, la Corte IDH ordenó al Estado

⁸ Galán Galán, Alfredo, *La potestad normativa autónoma local*, Barcelona, Atelier, 2001, p. 82.

⁹ Covilla Martínez, Juan Carlos, *Coordinación y autonomía en la Administración pública*, Madrid, Aranzadi, 2019, pp. 202 y ss.

La organización administrativa en el marco de los estándares del SIDH

incluir dentro de las funciones del mecanismo la realización de un diagnóstico del fenómeno de la tortura sexual a mujeres en el país y formular propuestas de políticas públicas de manera periódica.

Por otro lado, otros son enviados a la generalidad de los Estados, transmitiendo un mensaje del que todos o algunos pueden ser destinatarios directos dada la realidad jurídica en la que viven, por ejemplo, a fin de modificar estructuralmente autoridades encargadas de censurar películas, libros o reproducciones musicales, como ocurrió en “*La Última Tentación de Cristo*”.¹⁰

Sobre el primer aspecto planteado, es cierto que resuelven casos concretos, pero también fijan recomendaciones específicas que deben ser adaptadas para la resolución de casos similares. Sobre el segundo aspecto planteado, hay una clara explicación que debe ser atendida por los Estados, por lo que eventualmente sería reprochable el desarrollo de una conducta contraria. Los Estados deben adoptar las medidas necesarias para remediar lo que está marchando mal y, así, no llegar a incurrir en yerros hacia futuro, teniendo en cuenta un precedente del SIDH donde ya se analizó una situación que pone en tela de juicio el efectivo cumplimiento de la CADH, no solo en el marco del Estado destinatario, sino para los distintos Estados parte.

Ahora bien, lo afirmado hasta aquí tiene una crítica estructural. Lo cierto es que el SIDH no está pensado para modificar la estructura de la organización administrativa de los Estados; sin embargo, como se expondrá, en la exigencia del cumplimiento de los estándares interamericanos por parte de la Corte, esta estructura administrativa puede verse afectada. Eso supone una cesión importante de la soberanía estatal en ese aspecto tan básico.

En esta misma sección se señaló que los límites sustantivos de la potestad organizatoria tienen parámetros de orden constitucional y convencional, que es finalmente el motivo de este trabajo. Y como se referirá, este parámetro de orden convencional no se encuentra propiamente en la CADH, sino en la interpreta-

¹⁰ Corte IDH. Caso “*La Última Tentación de Cristo*” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C, núm. 73.

ción que la Corte IDH hace de esta, sobre la base de la lectura de la estructura administrativa de cada Estado.

Esta es una prueba más de que la distinción entre derecho interno y derecho internacional es más difusa y se implementa un sistema de fuentes más complejo que interactúa de manera particular entre normas aprobadas e interpretación jurisprudencial.

III. LOS ESTÁNDARES INTERAMERICANOS SOBRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

A continuación se identificarán los estándares fijados por la Corte IDH y determinadas normas del *corpus iuris* interamericano frente a la organización administrativa de los Estados parte de la CADH. Para ello se revisarán las medidas que se encuentran en la CADH y en las decisiones adoptadas por la Corte IDH que contienen órdenes que tienen un impacto en la organización administrativa de los Estados. En primer lugar (3.1.) se revisará la normativa interamericana y, más adelante (3.2.), la jurisprudencia de la Corte IDH.

3.1. Normativa interamericana relativa a la organización administrativa

La arquitectura normativa del SIDH comprende desde los instrumentos de constitución de la Organización de los Estados Americanos (OEA) hasta los tratados de derechos humanos de los últimos años.¹¹ Los pilares del sistema que dan forma al entramado de estándares interamericanos que se derivan de estos instrumentos, y a los cuales ha hecho referencia la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte IDH, son la Carta de la OEA (1948), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH, 1948) y la CADH (1969).

Teniendo en cuenta que esta contribución se centra en la jurisprudencia de la Corte IDH sobre la organización adminis-

¹¹ Salmón, Elizabeth, *Introducción al Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Lima, Fondo Editorial de la PUCP, 2019, p. 41.

La organización administrativa en el marco de los estándares del SIDH

trativa, habrá de precisarse que solo se hará referencia a: i) los instrumentos fundacionales del SIDH, y ii) aquellos que se encuentren en vigor y le concedan competencia al juez interamericano para pronunciarse. Sin embargo, no hay que perder de vista lo establecido por la propia Corte IDH en materia interpretativa: “[A] determinar la compatibilidad de las acciones y omisiones del Estado, o de sus normas, con la propia Convención u otros tratados respecto de los cuales tiene competencia, la Corte puede interpretar las obligaciones y derechos en ellos contenidos, a la luz de otros tratados y normas pertinentes”.¹²

En primer lugar, una aproximación inicial a la normativa americana podría dar a entender que en modo alguno la OEA podría intervenir o definir la configuración institucional del Estado,¹³ siendo la organización administrativa una de esas esferas. No obstante, la Carta precisa más adelante que el ejercicio de ese derecho estatal estará limitado así: “Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal”.¹⁴ De ello es posible colegir un primer límite claro al ejercicio de la soberanía administrativa del Estado dentro del marco normativo interamericano.

En segundo lugar, la DADDH (1948), a pesar de tratarse de un catálogo de derechos y deberes, en su considerando hace la siguiente alusión: “Que los pueblos americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad”.

¹² Corte IDH. *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C, núm. 272, párr. 143.

¹³ Véase Carta de la OEA, arts. 1 y 3. El primero señala la defensa de la soberanía, integridad territorial e independencia. Al respecto, se puede consultar Brotóns, Antonio Remiro *et al.*, *Derecho Internacional. Curso general*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, p. 90.

¹⁴ Carta de la OEA, art. 17.

De nuevo, los Estados se comprometen a diseñar y ejecutar un ordenamiento institucional que tenga como finalidad la protección de los derechos humanos. Si bien la Carta de la OEA, como se vio en el apartado anterior, ya hacía una referencia similar, la Declaración establece en sus consideraciones que los Estados están obligados a “la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad”. Pese a que no menciona explícitamente la forma en que se logrará tal objetivo, de la Declaración podría concluirse que para ello es necesario estructurar una organización institucional —incluyendo la administrativa— a través de la cual ese propósito se materialice.¹⁵

Finalmente, con respecto a la CADH, la conceptualización convencional en relación con las obligaciones estatales solo sería posible en tanto impongan un límite al ejercicio del poder público.¹⁶ El artículo 1.1 de la CADH establece dos obligaciones generales en materia de derechos humanos: la de respetar y la de garantizar los derechos. Por un lado, la obligación de respeto se transgrede por la acción u omisión del Estado o quienes actúen en nombre de él.¹⁷ Por el otro, la obligación de garantía entraña el deber de los Estados “de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de tal manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.¹⁸

¹⁵ Habrá que recordar la obligatoriedad de la DADDH: “Es decir, para estos Estados la Declaración Americana constituye, en lo pertinente y en relación con la Carta de la Organización, una fuente de obligaciones internacionales”. Corte IDH. OC-10/89. Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión consultiva de 14 de julio de 1989. Serie A, núm. 10, párrs. 43 y 45.

¹⁶ Corte IDH. *Caso López Soto y otros vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C, núm. 362, párr. 128.

¹⁷ Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C, núm. 268, párr. 225.

¹⁸ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2018. Serie C, núm. 346, párr. 121. En el mismo sentido, Salmón, Elizabeth, *op. cit.*, p. 56.

La organización administrativa en el marco de los estándares del SIDH

Así las cosas, si bien los tratados son la fuente de derecho que por antonomasia crea directamente obligaciones a cargo de los Estados, en reiteradas ocasiones resultan particularmente determinantes las interpretaciones de estos tratados que realiza la Corte IDH. De esta manera, resultan ser estas interpretaciones las que terminan por crear estándares interamericanos que modifican la organización administrativa y, de paso, establecen un mandato transformador que impacta en la organización administrativa.¹⁹ A continuación se analizan los estándares fijados por la Corte IDH a partir de sus interpretaciones.

3.2. Jurisprudencia de la Corte IDH con impacto en la organización administrativa

En esta sección se analizarán distintos casos de la Corte IDH que han tenido impactos representativos en la organización administrativa de los Estados sujetos de la decisión. En su mayoría se trata de garantías de no repetición ordenadas por la Corte con miras a corregir fallas estructurales que suelen recaer en la configuración constitucional y legal misma del aparato estatal.

Desde esta perspectiva, el tipo de impacto que estas órdenes pueden tener en la organización administrativa de los Estados suele ser muy variado.²⁰ Por esta razón, a continuación se examinarán distintos fallos de la Corte IDH a partir de tres categorías, todas ellas referentes a medidas estructurales: 1) medidas que crean nuevas autoridades, y 2) medidas que modifican de forma estructural el funcionamiento de autoridades. Se aclara que esta categorización y estas medidas se adoptan a partir del estudio de diferentes fallos que, si bien no son los únicos en la materia, se seleccionan debido a la dimensión de su impacto en la organización administrativa de los Estados sujetos de la decisión.

¹⁹ Bogdandy, Armin von, “The Transformative Mandate of the Inter-American System”, *MPIL Research Paper Series*, No. 2019-16, pp. 3 y 4.

²⁰ Covilla Martínez, Juan Carlos, “El impacto de la jurisprudencia interamericana sobre las decisiones de la Administración Pública”, *A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, año XIX, núm. 78, 2019, pp. 17-19.

3.2.1. Creación de nuevas autoridades

Las decisiones de la Corte IDH pueden llevar a los Estados demandados a crear nuevos organismos o autoridades estatales con el fin de hacer cesar la violación de los derechos humanos que se pretende proteger, de manera que el diseño de estas nuevas autoridades implica para el Estado una alteración de la configuración de su organización administrativa y/o de la distribución de competencias vigente, de forma que tendrá que reajustar su configuración normativa (legal e incluso constitucional), los recursos presupuestales disponibles, y la gestión y administración de la función pública en general.

En el marco de la jurisprudencia de la Corte IDH, la creación de nuevas autoridades puede derivarse de: *i*) una orden expresa de la Corte en la parte resolutive de la sentencia; *ii*) una orden genérica de la Corte que el Estado sujeto de la decisión interpreta que debe ser cumplida de esta manera, o *iii*) una orden dirigida en la creación de comités para la administración de fondos o recursos, generalmente de desarrollo comunitario y en favor de comunidades indígenas.

i) Órdenes expresas de creación de autoridades

En ocasiones, la Corte IDH ha decretado órdenes expresamente dirigidas a que el Estado demandado diseñe instituciones específicas con funciones concretas. Tal es el caso *García y familiares vs. Guatemala*,²¹ en el que la Corte ordenó aprobar una ley para la creación de una Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Víctimas de Desaparición Forzada y otras Formas de Desaparición, tras considerar responsable al Estado de la desaparición forzada de Edgar Fernando García, y particularmente del incumplimiento de la obligación de garantizar el derecho a la vida, integridad y libertad per-

²¹ Corte IDH. *Caso García y familiares vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 noviembre de 2012. Serie C, núm. 258. La Corte declaró la responsabilidad internacional del Guatemala debido a la desaparición forzada de Edgar Fernando García, sindicalista y dirigente estudiantil, quien fue detenido por la policía y presuntamente asesinado en febrero de 1984.

La organización administrativa en el marco de los estándares del SIDH

sonal a través de una investigación efectiva, que es una obligación de medio que debe ser cumplida de manera diligente.

En ese sentido, de esta obligación se desprenden una serie de deberes específicos a cargo de la entidad que se cree, a saber: a) investigar “*ex officio*, sin dilación, y de una manera seria, imparcial y efectiva”;²² b) que se cuente con recursos de exhibición personal y de un procedimiento de averiguación especial idóneos para combatir la violación y cuya aplicación sea efectiva, más allá de su consagración legal o formal;²³ c) “dirigir los esfuerzos del aparato estatal para desentrañar las estructuras que permitieron esas violaciones, sus causas, sus beneficiarios y sus consecuencias”,²⁴ y no solo descubrir y juzgar a los perpetradores inmediatos, y d) llevar a cabo la investigación en un tiempo razonable, de conformidad con la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de las autoridades y la afectación en perjuicio de la víctima.²⁵

Bajo estos estándares, la Corte determinó que el Estado de Guatemala no cuenta con un aparato estatal apto para la protección contra la desaparición forzada y, en ese sentido, ordenó crear la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Víctimas de Desaparición Forzada y otras Formas de Desaparición, que ya venía siendo impulsada por el ejecutivo ante el Congreso de Guatemala. En consecuencia, la iniciativa del Gobierno, según el Proyecto de Ley 35-90 —aún infructífero—, consiste en la creación de un ente autónomo, extrajudicial, que permita implementar políticas estructurales en contra de la desaparición forzada.²⁶

De este primer caso se puede advertir una conclusión preliminar, pero que también se corrobora más adelante: la Corte no se limita a resolver el caso en concreto, sino que decreta medidas dirigidas a que el Estado cumpla los estándares de protección de derechos convencionalmente protegidos en favor de todos sus

²² *Ibidem*, p. 138.

²³ *Ibidem*, p. 142.

²⁴ *Ibidem*, p. 148.

²⁵ *Ibidem*, p. 153.

²⁶ Corte IDH. *Caso García y familiares vs. Guatemala*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de 22 noviembre de 2016. Serie C.

ciudadanos, de manera que es allí donde la organización administrativa sufre la mayor cantidad de transformaciones.

ii) Órdenes genéricas interpretadas como obligaciones de creación de autoridades

Entre la multiplicidad de órdenes que ha dictado la Corte IDH con impacto en la organización administrativa, se destacan algunos casos en los que si bien no se solicita expresamente la creación de una autoridad estatal, el Estado lo entiende necesario para poder cumplir con los estándares de protección de derechos fijados y las medidas de no repetición ordenadas en la sentencia.

En el caso *Barbani Duarte y otros vs. Uruguay*²⁷ se declaró la responsabilidad internacional de Uruguay por no proporcionar a los consumidores financieros recursos y procesos adecuados y efectivos para interponer reclamaciones contra los bancos. Al respecto, la Corte consideró que la manera en que funcionaba la autoridad administrativa competente afectaba el derecho a ser oído y, en ese sentido, ordenó garantizar a las víctimas que sus peticiones sean conocidas por un órgano cuya competencia sí abarque lo suficiente como para realizar un análisis integral, de conformidad con la normativa vigente.²⁸

Si bien en la parte resolutive de la sentencia solo se ordenaba al Estado determinar el órgano competente para resolver las peticiones de las víctimas bajo los parámetros mencionados, lo cierto es que en el proceso quedó demostrado que la autoridad en su momento competente no era el mecanismo idóneo para garantizar la protección de los derechos de las víctimas. Por ende, no quedó otro camino para el Estado uruguayo que modificar de forma estructural dicha autoridad administrativa o crear una nueva, como en efecto sucedió.²⁹

²⁷ Corte IDH. *Caso Barbani Duarte y otros vs. Uruguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C, núm. 234.

²⁸ *Ibidem*, p. 136.

²⁹ La autoridad administrativa constituida para dar cumplimiento de la sentencia, que era una Comisión Asesora, terminó por incumplir la medida de reparación, ya que rechazó las peticiones de 342 víctimas por exactamente

La organización administrativa en el marco de los estándares del SIDH

En el caso de la *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*,³⁰ la Corte ordenó al Estado “crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación de las propiedades de las comunidades indígenas” por medio de su derecho interno y acorde con el derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de las comunidades indígenas. En el caso se discute la falta de delimitación del territorio de la comunidad Mayagna Awas Tigni, así como la ineficacia de los recursos interpuestos por esta.

Como consecuencia de la decisión, se publicó la Ley 445 de 23 de enero de 2003, por medio de la cual se expide el “Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz”. A través de este instrumento normativo el Estado creó la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación, la cual, entre otras funciones, se encarga de “dictaminar, resolver y dirigir el proceso de demarcación y titulación” de las tierras comunales. Debido al diseño institucional de este mecanismo, la Corte consideró cumplido el punto resolutivo de la sentencia referida al particular.

A partir de los casos anteriores se puede concluir que, si bien el objetivo de la Corte IDH es establecer la responsabilidad in-

las mismas razones, sin que fuera posible constatar que se hubiese efectuado un análisis individualizado de las particularidades de cada peticionario, por lo que la Corte exigió la creación de un Tribunal Arbitral para darle cumplimiento al fallo.

³⁰ Además de este caso, se puede incluir el caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*, en el que la Corte ordena elaborar un plan de fortalecimiento calendarizado para el Mecanismo de Seguimiento de Casos de Tortura Sexual Corte IDH en el que se decide constituir una Comisión Intersectorial. Corte IDH. *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C, núm. 371. En algunos otros casos, lo que sucede es que la Corte establece que el cumplimiento de metas para la protección de derechos humanos no es suficiente e indica medidas concretas, entre las que puede establecerse la creación de una autoridad administrativa. Véase Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 205, y *Caso Véliz Franco y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C, núm. 277.

ternacional al interpretar la CADH y definir garantías de no repetición, solo cuando el Estado se compromete a disponer de su configuración institucional y a generar un cambio estructural de cara a la protección de los derechos afectados logra cerrar sus procedimientos de supervisión. Lo anterior implica que no directamente, pero sí *de facto*, las órdenes de no repetición obligan a replantear la organización administrativa de los Estados.

iii) Órdenes de creación de comités para la administración de fondos

Una medida de reparación frecuente en el ámbito de la protección de la propiedad ancestral y de los derechos de las comunidades indígenas consiste en la creación de “Comités de Implementación”, cuya función principal es administrar fondos de desarrollo comunitario con recursos proporcionados por el Estado, los cuales se destinan generalmente a la implementación de proyectos educativos, de vivienda, saneamiento básico, agrícolas, salud, infraestructura sanitaria, entre otros.³¹

Las modalidades de implementación de estos recursos quedan a cargo de un comité integrado por tres miembros: uno designado por las comunidades, otro por el Estado, y una tercera persona designada por ambos. Teniendo en cuenta que los recursos económicos que estos cuerpos colegiados administran oscilan entre 700 mil³² y dos millones de dólares estadounidenses,³³ el Comité termina por jugar un papel muy importante dentro de

³¹ Corte IDH. *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C, núm. 400; *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C, núm. 125; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C, núm. 146; *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C, núm. 214.

³² Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, cit., *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, cit., *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*, cit.

³³ Corte IDH. *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina...*, cit.

La organización administrativa en el marco de los estándares del SIDH

las comunidades indígenas y, de hecho, pueden llegar a ocupar una posición muy similar a la que tienen las entidades territoriales en la ejecución de su presupuesto frente a la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Sin embargo, a diferencia de estas entidades, no queda clara la naturaleza jurídica de los comités, ni su adscripción o vinculación a la personería jurídica del Estado, su nivel de autonomía administrativa y financiera, ni la relación contractual entre sus miembros y la Administración.

Así, a pesar de que de las órdenes de la Corte IDH no se deriva de forma expresa la obligación de crear un órgano que modifique la organización administrativa, lo cierto es que los comités cuentan con funciones y presupuesto al igual que otras autoridades públicas descentralizadas que conforman la organización administrativa en estricto sentido.

3.2.2. *Modificación estructural de autoridades*

La Corte IDH también ha optado por ordenar modificaciones estructurales a propósito de sus estándares de protección de derechos, que terminan por transformar la organización administrativa. Se trata de decisiones en las que, a pesar de que no se crea o elimina un nuevo órgano, sí se generan alteraciones en el funcionamiento de las autoridades administrativas, llegando incluso a suprimir las competencias conferidas por la Constitución.

En primer lugar, un claro escenario de supresión de competencias de autoridades públicas lo encontramos en los casos *Petro Urrego vs. Colombia*³⁴ y *López Mendoza vs. Venezuela*,³⁵ en los que Gustavo Petro y Leopoldo López, funcionarios públicos electos popularmente, fueron inhabilitados para ejercer sus cargos por autoridades administrativas que estaban autorizadas por la Constitución y la ley nacional. En ambos casos, la Corte concluyó que tales competencias disciplinarias en cabeza de autoridades administrativas violaban el artículo 23 de la Convención.

³⁴ Corte IDH. *Caso Petro Urrego vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C, núm. 406.

³⁵ Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C, núm. 233.

JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ

En el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, la Corte analizó las funciones tanto de la Procuraduría General de la Nación como de la Contraloría General de la República, en la medida en que limitan directa e indirectamente el ejercicio de derechos políticos por fuera lo autorizado por la Convención Americana. En efecto, como también se concluyó en el caso *López Mendoza vs. Venezuela*, el artículo 23 de la Convención consagra unas causales que permiten restringir los derechos políticos, de forma que, tanto de la literalidad como de la teleología del artículo, se desprende que “una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una condena, por juez competente, en proceso penal”.³⁶

Como consecuencia de lo anterior, la Corte ordenó la supresión de las competencias sancionatorias de la Procuraduría y la Contraloría colombianas, así como de la Contraloría venezolana, a través de una modificación del ordenamiento jurídico interno en ese sentido, fundamentada en el artículo 2 de la Convención, que contempla el deber general de los Estados de adecuarla a su derecho interno, y de suprimir normas y prácticas que vayan en contravía de la misma.³⁷

En segundo lugar, en el caso “*La Última Tentación de Cristo*” (*Olmedo Bustos y otros*) vs. *Chile*, la Corte no solo ordenó al Estado chileno suprimir la censura previa para permitir la exhibición cinematográfica y publicitaria de la película *La Última Tentación de Cristo*, sino también adecuar sus normas constitucionales y legales a los estándares de libertad de expresión consagrados en la Convención Americana, eliminando la censura previa de las competencias de los órganos del poder público y de sus funcionarios en relación con las producciones cinematográficas en general.

³⁶ Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela...*, cit., p. 107 y *Caso Petro Urrego vs. Colombia...*, cit., p. 98.

³⁷ Esta decisión fue objeto de crítica por el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, quien considera que existen otros tratados y normas de interés público que prevalecen en el caso concreto y que tornan inejecutable la orden la Corte, como las convenciones contra la corrupción y la misma, frente a lo cual la Corte IDH hizo notar la prevalencia de los principios básicos del derecho internacional y el artículo 32 de la Resolución 56/83 de las Naciones Unidas. Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de 20 de noviembre de 2015.

La organización administrativa en el marco de los estándares del SIDH

Lo anterior, en última instancia, se tradujo en que el Estado chileno impulsó un proceso de reforma constitucional que terminó por crear el derecho a la libre creación cinematográfica y, por contera, por sustituir radicalmente las funciones del Consejo de Calificación Cinematográfica. De esta forma, este organismo pasó a contar con un sistema de calificación regulado por ley que suprimía la censura previa en respeto de la libre expresión, consciencia y religión.

IV. LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTÁNDARES EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Para finalizar, se estudiará la implementación de los estándares en la organización administrativa a partir de tres aspectos. En primer lugar (4.1.), la organización del orden central, donde se analizará la sinergia entre el legislador y la Administración para configurarla. En segundo lugar (4.2.), la organización administrativa descentralizada, para revisar la incorporación en autoridades descentralizadas de los estándares interamericanos. En tercer lugar (3.3.), el cumplimiento de estándares y el diseño institucional, donde se expondrán algunas reflexiones sobre la forma como se logra esta implementación y las variables que deben ser tomadas en cuenta para la implementación de los fallos.

4.1. La organización del orden central

En esta sección se utiliza el caso colombiano a fin de entender la sinergia entre el legislador y la Administración en el marco de la potestad organizatoria para la implementación de estándares interamericanos. Como se ha podido precisar, la rama legislativa del poder público, en primera instancia, se encarga de dar instrucciones en el sentido de crear, modificar o eliminar algún ente de la organización, las cuales se concretan en tres aspectos esenciales: “1. La delimitación abstracta del conjunto de funciones, 2. La regulación de las condiciones de su titularidad y 3. La disposición de los restantes instrumentos que sean indispensables para la materialización de las competencias”.³⁸

³⁸ Rincón Córdoba, Jorge Iván, *op. cit.*, pp. 44 y 45.

En la sentencia C-675 de 1998, la Corte Constitucional definió de forma general el alcance de las competencias del legislador en relación con la configuración de la estructura de la Administración. Indicó que este tiene la potestad de diseñar los órganos superiores de las entidades públicas y las funciones que les corresponden a las distintas dependencias.

El artículo 49 de la Ley 489 de 1998 refuerza dicho razonamiento, al afirmar que: “Corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales”. Es decir, la creación de entidades administrativas es un acto del cual se encarga el legislador en el marco de decisión que le ha conferido la misma Carta Política en su artículo 150, numeral 7.

El legislador, entonces, se encarga de definir el contenido funcional de las dependencias administrativas, demarcando de manera abstracta las labores propias de cada puesto de trabajo dentro de las dependencias o unidades de los organismos o entidades nacionales. A pesar de ello, la potestad del legislador para estructurar la organización administrativa desde su rol constitucional es insuficiente, por cuanto la definición de la estructura y las funciones de las unidades que subyacen de un ente u organismo y los distintos cargos públicos solo puede verse de forma clara cuando se aprecia la labor de concreción del ejecutivo.

Entre el legislador y el ejecutivo hay grados de relación que se presentan a partir de las diferentes entidades y organismos administrativos. Lo cierto es que el legislador se encarga de dar forma a la parte estática de la organización, mientras que al ejecutivo le corresponde adaptar dinámicamente el aparato administrativo mediante el ejercicio de competencias puramente administrativas. Cuando el legislador actúa desde una perspectiva estática, la Administración se mueve en el campo de la adaptación constante y la maleabilidad de las estructuras administrativas con el loable objeto de alcanzar los fines constitucionales de una manera activa y sin temor a los retos planteados por los cambios sociales.³⁹

³⁹ *Ibidem*, pp. 50 y ss.

La organización administrativa en el marco de los estándares del SIDH

De este modo, la ley ocupa un papel preponderante, en razón de que no se encarga únicamente de definir las tipologías de entidades administrativas, sino también de regular su creación, fusión o supresión. La Ley 489 de 1998 corrobora que la creación de las entidades se da por decisión legislativa y ello se sustenta en la necesidad de contar con una participación democrática previa, atendiendo a los principios constitucionales. Del otro lado están las entidades administrativas sometidas al legislador, pero con un grado de autonomía que les facilita modificar o ajustar su estructura más fácilmente que si lo hiciera de manera exclusiva el constituyente derivado.

El rol de la Administración pública se circunscribe a ordenar internamente los órganos que forman parte de la autoridad, ente u organismo y su funcionamiento, pero, como recién se explicó, de manera activa y cambiante. La capacidad de cambio de la Administración es la que la distingue del legislador y la que permite ajustar continuamente el derecho de la organización a la realidad de la sociedad.

Sobre el particular, se pueden exponer situaciones específicas donde la competencia de configuración de la organización administrativa es una labor compartida entre el legislador y la Administración. Por ejemplo, el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 indica que el Gobierno nacional puede variar, transformar o renovar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional, siempre y cuando se trate de decisiones del presidente de la República que se enmarquen dentro de las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a principios como la eficiencia y la racionalidad de la gestión pública, entre otros.

Tanto para la Administración como para el legislador existe un impacto significativo con las decisiones de la Corte IDH, pero claramente las que versan sobre la naturaleza de la autoridad destinataria tienden a ser más problemáticas en cuanto a su cumplimiento, dada la necesidad de alinear al legislador. Ello a diferencia de lo que ocurre con la Administración, ya que la modificación se puede dar por decreto reglamentario o por medio de los estatutos de la autoridad, quienes forman parte del mismo Gobierno nacional, que está encargado de gestionar el cumplimiento de las medidas, como se explicó.

JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ

Hay casos particulares que crean situaciones jurídicas especiales para autoridades creadas directamente por la Constitución, lo que requiere de una modificación de esta a través del constituyente derivado. En Colombia se tiene el caso de organismos importantes, como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República o el Banco de la República, e incluso de entes creados con atribuciones concretas, como la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena).⁴⁰

Desde luego, esto plantea un ejercicio muy interesante, consistente en que la decisión que tome la Corte IDH sobre alguna autoridad cuyo origen se remonte a la Constitución Política, evidentemente exige que el constituyente derivado adopte medidas para cumplir. Este fue precisamente el caso de “*La Última Tentación de Cristo*”, que exigió modificar la Constitución para cumplir efectivamente el fallo.

4.2. La organización administrativa descentralizada

La descentralización rompe con el que esquema que se expuso en la sección anterior, en la medida en que la capacidad de los Gobiernos territoriales —tanto federales como unitarios con descentralización— de decidir sobre su organización supone la concreción de la garantía de autonomía. Lograr la implementación de parámetros propicios para el cumplimiento en Estados con una alta descentralización como los federados puede ser más complejo, ya que se presenta la tensión de autonomía territorial y el cumplimiento de un fallo del Estado.

La descentralización es uno de los ejes principales de los Estados modernos,⁴¹ y no es para menos, toda vez que consiste en la facultad otorgada a las entidades públicas para gobernarse a sí mismas, a través del ejercicio de funciones que ejercen autónomamente. Las facultades para gobernar comprenderían,

⁴⁰ Cfr. Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 267, 275-278, 371 y 331, respectivamente.

⁴¹ En ese sentido, Falleti, Tulia, *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

La organización administrativa en el marco de los estándares del SIDH

en principio, las funciones constituyente, legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, por lo que la doctrina considera que “el máximo grado de descentralización se confunde con el federalismo, ya que podemos recordar que dentro de un Estado federal las colectividades que lo componen (Estados federados) poseen esas cuatro funciones, o por lo menos las tres últimas”.⁴²

La autonomía para todos los entes públicos en relación con la potestad de organización no es igual. Habrá entes que tengan más o menos facultades para definir la organización administrativa que otros, y todo dependerá de la naturaleza jurídica de los mismos y de las normas que los regulan. Hay facultades que son comunes a distintos organismos por la concepción de la organización que se ha construido.

En Colombia, en el orden departamental, distrital y municipal, las autoridades se crean mediante ordenanza o acuerdo, que son actos administrativos, o con su autorización, teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en la Ley 489 de 1998. En esos casos se tiene una autorización legal para la creación de cierto tipo de entidad, pero se deja a consideración de la corporación pública administrativa la creación o modificación de las autoridades que la conforman.

Este tipo de autoridades descentralizadas también deberán tomar en cuenta los límites sustantivos en cuanto a estándares interamericanos, tal como se ha explicado. Sin embargo, debe recordarse el respeto por la autonomía territorial al interior del Estado. Como se verá, en Colombia, la Cancillería es la encargada de canalizar el cumplimiento de las decisiones de la Corte IDH en representación del Estado.

La Cancillería es un órgano del orden nacional, por lo que no puede imponerse sobre las autoridades territoriales para exigir el cumplimiento de estas medidas. La solución podría ser una debida articulación entre normas expedidas por el legislador que configuren el ejercicio de la potestad de organización por parte de las autoridades territoriales sin afectar su discrecionalidad, o

⁴² Rodríguez Rodríguez, Libardo, *Derecho administrativo general y colombiano*, 20a. ed., Bogotá, Temis, 2017, t. I, p. 191.

una menos invasiva, como mecanismos de *soft law*,⁴³ o acudir a las instituciones nacionales de derechos humanos para su cumplimiento.⁴⁴

V. EL CUMPLIMIENTO DE ESTÁNDARES Y EL DISEÑO INSTITUCIONAL

En esta sección se analizarán dos aspectos: 1) la autoridad encargada de dar cumplimiento a las órdenes proferidas por el sistema interamericano y el despliegue político que se da a fin de alinear tanto al Congreso como a las autoridades administrativas para el cumplimiento, y 2) el diseño institucional para la consecución efectiva de la alineación política, es decir, que las medidas que se tomen sean coherentes con las de la Corte IDH.

5.1. La autoridad encargada de dar cumplimiento a los estándares al interior del Estado y el despliegue político

En primer lugar, en relación con la entidad encargada de dar cumplimiento a las órdenes, en Colombia es la Cancillería, es decir, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la que debe velar con estricto rigor por la implementación de las órdenes impartidas por la Corte IDH, por lo que se encarga de la misión, desde una perspectiva política, de canalizar las órdenes. Mediante la Resolución 5674 de 10 de septiembre de 2015⁴⁵ se creó el Grupo Interno de Trabajo de Seguimiento a las Órdenes y Recomendaciones de los Órganos

⁴³ Covilla Martínez, Juan Carlos, “El *soft law* como instrumento para dirigir al gobierno local”, *Realia*, núm. 12, 2019, pp. 99 y ss.

⁴⁴ Roa, Jorge Ernesto, “Las instituciones nacionales de derechos humanos y el círculo virtuoso de ampliación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2019, <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/10430-2/>

⁴⁵ Esta resolución se reprodujo en la Resolución 9709 de 5 de diciembre de 2017. Estas resoluciones fueron proferidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en uso de sus facultades legales y, en especial, de las que le confiere el art. 115 de la Ley 489 de 1998 y el numeral 13 del art. 6 del Decreto 3355 de 2009.

La organización administrativa en el marco de los estándares del SIDH

Internacionales en Materia de Derechos Humanos (GSORO), que constituye un grupo adscrito a la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores. El acto administrativo mediante el cual se creó el GSORO cuenta con plena vigencia al día de hoy.

Con arreglo a la resolución mencionada, el GSORO, de manera articulada con las demás entidades del Estado, realiza el seguimiento de: *i*) las sentencias de la Corte IDH; *ii*) los acuerdos de solución amistosa homologados por la CIDH, de conformidad con el artículo 49 de la CADH; *iii*) los informes de fondo emitidos por la CIDH en virtud del artículo 51 de la CADH, y *iv*) los dictámenes del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de conformidad con el procedimiento establecido en el Pacto Internacional de Derechos Humanos y su Protocolo Facultativo, referente a comunicaciones individuales.

Además, entre las labores que desarrolla la coordinación del GSORO están el seguimiento y diagnóstico del estado de cumplimiento de las órdenes y recomendaciones de órganos internacionales en derechos humanos; el seguimiento a los procesos de indemnización realizados en el marco de la Ley 288 de 1996 (indemnización de perjuicios causados por violaciones a los derechos humanos en virtud de los dispuesto por órganos internacionales de derechos humanos) y del Decreto 507 de 2016 que la reglamenta; y la emisión de informes periódicos a los órganos Internacionales sobre el estado de cumplimiento de las órdenes y recomendaciones emitidas.

Sin embargo, la efectividad que pueden llegar a tener las actividades del GSORO en la praxis es cuestionable, partiendo de la idea de que no pueden llegar a ser lo suficientemente idóneas para intervenir en el legislador en cuanto a la forma como se debe implementar una sentencia. Es riesgoso que la Cancillería, en un afán por implementar la orden de la Corte IDH, resulte excediendo sus facultades como parte del poder ejecutivo a fin de que el legislativo esté en sintonía con la medida implementada. También puede traer inconvenientes que el ejecutivo, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, tome una posición bastante pasiva en la implementación de la medida so pretexto de no inmiscuirse en tareas propias del legislador.

En segundo lugar, el cumplimiento supone un despliegue político cuyo objetivo central es poner al Congreso de la República y a las demás autoridades a tono con el contenido de la orden proferida por la Corte IDH. Es decir, el cumplimiento de una orden requiere una articulación política a favor de la decisión que se va a adoptar, aun cuando formalmente se canalice a través de la Cancillería.

El Ministerio de Relaciones Exteriores tendrá la tarea de acercarse al legislador, a la administración central o a la administración territorial para promover la modificación existente, en razón de que la supervisión y el cumplimiento se harán exigibles al Estado en su totalidad y no a ciertas autoridades en particular. Un caso paradigmático de esto se evidenció en el caso del Consejo de Calificación Cinematográfica chileno, pues se debió cambiar la Constitución para efectos de eliminar esta entidad y, así, lograr la realización efectiva y el respeto del derecho humano vulnerado.⁴⁶

Ahora bien, el tema tiene a todas luces un alto componente político en su implementación. En su momento, en el caso de Chile había un importante acuerdo político en el cumplimiento del fallo, que hizo que el poder constituyente finalmente aprobara la modificación en los términos establecidos. Esto lleva a aseverar que es indiferente o poco relevante que la decisión de la Corte IDH o la CIDH se oriente a que una autoridad lleve a cabo su modificación o eliminación de conformidad con los criterios establecidos por la una o por la otra, dado que, finalmente, se requiere de un importante consenso de tinte político para su ajuste.

5.2. El diseño institucional para la consecución efectiva de la alineación política

El diseño institucional resulta de vital importancia para el cumplimiento, en la medida en que la adecuada alineación política exige que se tomen medidas al interior del Estado que sean coherentes con las de la Corte IDH. El alto componente político del que se ha hecho mención también se traduce en el diseño institucional que se va a proponer fruto de la sentencia interamericana.

⁴⁶ Cfr. Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile..., cit., párrs. 86 y ss.

La organización administrativa en el marco de los estándares del SIDH

La decisión de crear, modificar o eliminar una autoridad viene sustentada en un componente de discrecionalidad que tiene el mismo Estado para fijarlo así.

En adición, resulta importante identificar el tipo de entidad que puede cumplir con el cometido de lo establecido por la Corte IDH o la CIDH, ya que existen diversas tipologías de autoridades en la Administración pública. Bajo una lógica continental, de herencia francesa, se habla de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, entre otras, que son identificadas y reguladas de manera diferenciada por el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que en algunos aspectos tiendan a asimilarse. En cambio, en el sistema anglosajón hay una lógica de agencias con competencias concretas, lo cual sirve para establecer límites mínimos de un determinado tipo de competencias que no se pueden atribuir a cierta autoridad. Esto, sin duda, va de la mano con los límites sustantivos que se mencionaron.⁴⁷

Con todo, el punto clave aquí es lo que cada Estado entiende por cumplimiento del asunto dependiendo de la situación. Por ejemplo, en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, entiende que el ajuste se da en la inclusión de competencias concretas atribuidas a la entidad encargada de adelantar el control disciplinario de los funcionarios públicos en un determinado sentido. Así, la Ley 2094 de 2021, por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones relacionadas con el acatamiento del fallo del caso *Petro*, en su artículo primero, inciso primero, establece:

Se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley.

Por tanto, el órgano de control encargado de la responsabilidad disciplinaria en Colombia tiene funciones jurisdiccionales

⁴⁷ Caballero Ortíz, Jesús, “La descentralización funcional”, *Revista de Derecho Público*, núm. 8, 1981, pp. 5 y ss.

JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ

por virtud de una ley de la República. Ese fue el sentido que el Estado colombiano quiso darle a la organización, como ajuste derivado del cumplimiento de una orden. No obstante, el planteamiento cuestionable que podría formularse es que todos los Estados pueden tener posiciones diversas, por lo que es viable que en otra latitud se entienda que el ajuste adecuado radica en la eliminación de una entidad a través de la Constitución Política o en la supresión de la competencia.

El aspecto problemático en la materia consiste en identificar cuál es el alcance que se le puede dar a la organización administrativa de acuerdo con el análisis que se llegue a hacer en el ordenamiento jurídico interno. Es factible hacer un análisis de interés donde se cuestione si el poder constituido puede eliminar órganos autónomos, como la Procuraduría General de la Nación o la antigua Autoridad de Televisión, en aras de evitar un escenario de sustitución de la Constitución, sin desmedro de la inexistencia de cláusulas pétreas.

Esta, verbigracia, es una discusión que no se origina a nivel interamericano. La Corte IDH ordena adecuarse a los lineamientos de la CADH y cada Estado, en ejercicio de su soberanía, analiza cómo lo impacta. La CIDH, por su parte, sí se encarga de dar ese tipo de órdenes directas, aunque no desarrolle ese análisis.

VI. CONCLUSIÓN

En la normativa interamericana no se encuentran reglas concretas en materia de la organización administrativa, pues su configuración es de fines para el cumplimiento de derechos humanos. Sin embargo, la jurisprudencia interamericana, al interpretar dichos fines, ha establecido órdenes concretas u órdenes que para ser implementadas exigen la alteración de la organización administrativa de los Estados.

A lo largo de este trabajo se ha podido notar que los estándares interamericanos se incorporan dentro de los límites sustantivos a la potestad organizatoria de los Estados. Si bien este último concepto había estado asignado tradicionalmente a límites legales y constitucionales, lo cierto es que la influencia directa que tiene

La organización administrativa en el marco de los estándares del SIDH

la jurisprudencia interamericana sobre los Estados exige la ampliación de dichos límites para incluir aquellos de naturaleza convencional. A su vez, esta lectura de los límites sustanciales abre un debate para nuevos estudios en el sentido de determinar el alcance de esta modificación de la organización administrativa por parte de la Corte IDH como consecuencia “indirecta” del cumplimiento de los estándares interamericanos, sobre un aspecto tan propio de los Estados como es la definición de su estructura.

Finalmente, la implementación de los estándares será un asunto de permanente análisis en este tema. En ocasiones los estándares no contienen determinaciones estrictas frente a la forma de organización administrativa, por lo que su cumplimiento se deja a la discrecionalidad del Estado, que cumple desde el enfoque de propio ordenamiento jurídico. Esto ha sido objetado algunas veces con ocasión de la supervisión de cumplimiento, a efecto de hacer notar que una organización administrativa fijada en función del respeto y garantía de los derechos humanos es indispensable para el adecuado cumplimiento de la Convención.

BIBLIOGRAFÍA

- BOGDANDY, Armin von, “The Transformative Mandate of the Inter-American System”, *MPIL Research Paper Series*, núm. 2019-16.
- BROTÓNS, Antonio Remiro *et al.*, *Derecho Internacional. Curso general*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.
- CABALLERO ORTÍZ, Jesús, “La descentralización funcional”, *Revista de Derecho Público*, núm. 8, 1981.
- COVILLA MARTÍNEZ, Juan Carlos, *Coordinación y autonomía en la Administración pública. Fórmulas para superar la tensión entre la relación interadministrativa de coordinación y la garantía de la autonomía local*, Madrid, Aranzadi, 2019.
- COVILLA MARTÍNEZ, Juan Carlos, “El impacto de la jurisprudencia interamericana sobre las decisiones de la Administración pública”, *A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, año XIX, núm. 78, 2019.

- COVILLA MARTÍNEZ, Juan Carlos, “El *soft law* como instrumento para dirigir al gobierno local”, *Reala*, núm. 12, 2019.
- FALLETI, Tulia, *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- GALÁN GALÁN, Alfredo, *La potestad normativa autónoma local*, Barcelona, Atelier, 2001.
- GIANNINI, Massimo Severo, *Derecho administrativo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.
- NIGRO, Mario, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milán, Giuffrè, 1966.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, “La administración. Función pública”, *El derecho público de finales del siglo. Una perspectiva iberoamericana*, Madrid, Civitas, 1997.
- RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván, *Teoría de la organización administrativa en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.
- RIVERO, Jean, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Caracas, Instituto de Derecho Público-Universidad Central de Venezuela, 1984.
- ROA, Jorge Ernesto, “Las instituciones nacionales de derechos humanos y el círculo virtuoso de ampliación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2019, <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/10430-2/>
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, *Derecho administrativo general y colombiano*, 20a. ed., Bogotá, Temis, 2017, t. I.
- SALMÓN, Elizabeth, *Introducción al Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Lima, Fondo Editorial de la PUCP, 2019.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho administrativo. Parte general*, 13a. ed., Madrid, Tecnos, 2017.
- TEROL BECERRA, Manuel José, “El interés general. Su importancia en el esquema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 46-47, julio de 1985.