

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v7i3.6004>

Derecho administrativo y cumplimiento de decisiones interamericanas en Colombia: sentencias de la corte IDH y recomendaciones de informes de fondo de la CIDH

Administrative law and compliance with inter-american decisions in Colombia: judgments of the inter-american court of human rights and recommendations from IACHR merits reports

Mario Hernán Afanador Sánchez

marioheraf@hotmail.com

<https://orcid.org/0009-0005-3046-8290>

Pontificia Universidad Javeriana

Bogotá – Colombia

María Jimena Afanador Sánchez

jafanador2003@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0001-9906-7330>

Universidad del Rosario

Bogotá – Colombia

Artículo recibido: 27 de enero de 2026. Aceptado para publicación: 15 de junio de 2026.

Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

Resumen

Este artículo analiza en qué medida el cumplimiento de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y recomendaciones de informes de fondo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) exige una arquitectura administrativa interna capaz de coordinar entidades, ejecutar medidas de reparación y prevenir nuevas violaciones. La investigación emplea un enfoque cualitativo, jurídico-documental y analítico-propositivo. Se estudian los mecanismos colombianos de cumplimiento, entre ellos la Ley 288 de 1996, el seguimiento de la Cancillería, el GSORO y la participación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Como caso-eje se examina el Informe de Fondo No. 57/19, Caso 12.380, relativo al CAJAR, y los intentos de reforma de la Ley 1621 de 2013 sobre inteligencia y contrainteligencia. Se concluye que el cumplimiento interamericano no se agota en reconocer responsabilidad o radicar proyectos normativos, sino que requiere coordinación, seguimiento, asignación competencial y prevención del daño antijurídico.


Palabras clave: sistema interamericano de derechos humanos, derecho administrativo, cumplimiento, informes de fondo, corte interamericana de derechos humanos, comisión interamericana de derechos humanos

Abstract

This article examines the extent to which compliance with judgments of the Inter-American Court of Human Rights and recommendations contained in merits reports of the Inter-American Commission on Human Rights requires an internal administrative architecture capable of coordinating public entities, implementing reparations, and preventing new violations. The study follows a qualitative, legal-documentary, and analytical-propositional approach. It reviews Colombia's compliance

mechanisms, including Law 288 of 1996, the Ministry of Foreign Affairs' follow-up role, GSORO, and the National Agency for the Legal Defense of the State. The article uses Merits Report No. 57/19, Case 12.380, concerning CAJAR, and successive attempts to reform Law 1621 of 2013 on intelligence and counterintelligence as a case study. It concludes that Inter-American compliance cannot be reduced to acknowledgment of responsibility or legislative initiatives; it requires coordination, monitoring, allocation of responsibilities, and prevention of unlawful harm.

Keywords: inter-american human rights system, administrative law, compliance, merits reports, inter-american court of human rights, inter-american commission on human rights

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicado en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons. 

Cómo citar: Afanador Sánchez, M. H., & Afanador Sánchez, M. J. (2026). Derecho administrativo y cumplimiento de decisiones interamericanas en Colombia: sentencias de la corte IDH y recomendaciones de informes de fondo de la CIDH. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 7 (3), 1064 – 1078. <https://doi.org/10.56712/latam.v7i3.6004>

INTRODUCCIÓN

La eficacia de una decisión internacional de derechos humanos no se mide solamente por su adopción, publicación o incorporación al debate jurídico interno. Su verdadera prueba comienza después: cuando el Estado debe traducir la decisión en actos administrativos, reformas normativas, apropiaciones presupuestales, mecanismos de coordinación, medidas de reparación, respuestas institucionales y garantías de no repetición. En ese punto, el cumplimiento deja de ser una categoría exclusiva del derecho internacional y se convierte en un problema central del derecho administrativo.

En Colombia, esta cuestión adquiere especial importancia por la intensidad de su relación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El Estado ha sido parte de numerosos procesos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Además, ha desarrollado mecanismos internos para atender órdenes y recomendaciones internacionales, entre ellos procedimientos indemnizatorios, grupos de seguimiento, actuaciones de la Cancillería y coordinación con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE). No obstante, la existencia de mecanismos no garantiza por sí sola el cumplimiento efectivo. La experiencia demuestra que las medidas de ejecución sencilla, como publicaciones o pagos, suelen avanzar con mayor facilidad que las reparaciones estructurales, las garantías de no repetición, las medidas legislativas o las reformas institucionales.

La pregunta jurídica que orienta este artículo es la siguiente: ¿en qué medida el cumplimiento de sentencias de la Corte IDH y recomendaciones de informes de fondo de la CIDH exige una arquitectura administrativa interna capaz de coordinar entidades, ejecutar medidas de reparación y prevenir nuevas violaciones de derechos humanos? La respuesta que se propone es que el cumplimiento interamericano exige, en alta medida, una arquitectura administrativa permanente. Las sentencias y recomendaciones no se cumplen de manera automática por el solo hecho de que el Estado acepte su responsabilidad o radique proyectos de ley. Se requiere una estructura interna que identifique obligaciones, asigne competencias, active procedimientos, produzca información, haga seguimiento, establezca indicadores, dialogue con víctimas y convierta los estándares interamericanos en políticas públicas, normas y prácticas institucionales.

La tesis central sostiene que el cumplimiento de sentencias de la Corte IDH y de recomendaciones formuladas por la CIDH en informes de fondo requiere superar una lógica reactiva de acatamiento formal. El Estado debe pasar de responder caso por caso a construir un modelo administrativo de implementación. Ese modelo debe integrar, al menos, cinco componentes: identificación de obligaciones internacionales, traducción de esas obligaciones en medidas internas, asignación de entidades responsables, seguimiento verificable y articulación con políticas de prevención del daño antijurídico. En ausencia de esa estructura, las decisiones interamericanas pueden producir diagnósticos valiosos e incluso iniciativas normativas reiteradas, pero no necesariamente garantías efectivas de no repetición.

METODOLOGÍA

Este artículo adopta una metodología cualitativa, jurídico-documental y analítico-propositiva. Es cualitativa porque no busca medir estadísticamente el nivel general de cumplimiento del Estado colombiano frente a todas las decisiones del Sistema Interamericano, sino reconstruir los elementos normativos e institucionales que permiten explicar por qué ciertas medidas requieren una estructura administrativa compleja. Es jurídico-documental porque se apoya en normas internas, decisiones de órganos interamericanos, doctrina especializada, información legislativa y fuentes institucionales. Es analítico-propositiva porque, además de describir el problema, formula criterios para fortalecer la implementación administrativa de decisiones interamericanas.

El estudio no pretende agotar todas las modalidades de cumplimiento interamericano ni evaluar la totalidad de sentencias contra Colombia. Su alcance se concentra en las medidas de carácter estructural, institucional o legislativo, porque estas permiten apreciar con mayor claridad la dimensión administrativa del cumplimiento. Las medidas indemnizatorias, aunque relevantes, suelen contar con procedimientos más definidos, mientras que las reformas normativas, las garantías de no repetición y las medidas de transformación institucional requieren coordinación, continuidad y gestión pública sostenida.

El caso CAJAR se selecciona por tres razones. En primer lugar, porque el Informe de Fondo No. 57/19 contiene recomendaciones que exceden la reparación individual y demandan ajustes legislativos e institucionales. En segundo lugar, porque la sentencia de la Corte IDH de 2023 confirmó la gravedad de los hechos y abordó estándares relacionados con inteligencia estatal, vida privada, libertad de expresión, defensa de derechos humanos y control de bases de datos. En tercer lugar, porque los proyectos de reforma de la Ley 1621 de 2013 permiten observar la distancia entre el reconocimiento de un estándar interamericano y su materialización efectiva en el ordenamiento interno.

RESULTADOS

Sentencias de la Corte IDH e informes de fondo de la CIDH: decisiones internacionales que requieren implementación interna

Las sentencias de la Corte IDH y los informes de fondo de la CIDH no tienen idéntica naturaleza jurídica, pero ambos pueden generar deberes internos de actuación. Las sentencias de la Corte IDH son decisiones jurisdiccionales adoptadas por el tribunal competente para interpretar y aplicar la Convención Americana respecto de Estados que han reconocido su competencia contenciosa. Conforme al artículo 68.1 de la Convención, los Estados se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes. De ahí que sus órdenes de reparación no sean simples recomendaciones políticas, sino mandatos internacionales obligatorios que deben ser ejecutados de buena fe.

La Corte IDH, además, supervisa el cumplimiento de sus sentencias. Este mecanismo permite verificar si el Estado ha adoptado las medidas ordenadas y si estas cumplen con el sentido reparador definido por el Tribunal. En la práctica, la supervisión de cumplimiento confirma que la sentencia no se agota en la declaración de responsabilidad, sino que abre una etapa posterior de implementación. Esa etapa demanda información estatal, participación de víctimas, coordinación de entidades y respuestas verificables. Por ello, aunque la obligación nace en el plano internacional, su ejecución se decide en gran parte en el plano administrativo interno. La propia Corte IDH ha señalado que esta supervisión constituye una función esencial para verificar la ejecución de las reparaciones y, desde 2015, ha utilizado incluso visitas in situ para constatar avances, escuchar a víctimas y comprometer directamente a autoridades estatales (Corte Interamericana de Derechos Humanos, s. f.-a, s. f.-b).

Los informes de fondo de la CIDH responden a una lógica distinta. En el procedimiento de peticiones individuales, la Comisión examina la admisibilidad y el fondo de un caso. Cuando concluye que hubo violaciones de derechos humanos, formula recomendaciones al Estado. Dichas recomendaciones pueden incluir reparación integral, investigación, adecuación normativa, adopción de políticas públicas, protección de víctimas, medidas de no repetición o modificaciones institucionales. Si el Estado no adopta medidas satisfactorias, la CIDH puede someter el caso a la Corte IDH, cuando el Estado ha reconocido su competencia, o emitir el informe correspondiente en los términos de la Convención y su reglamento.

La distinción entre sentencias y recomendaciones tiene consecuencias administrativas. Frente a una sentencia de la Corte IDH, el Estado debe ejecutar órdenes concretas bajo supervisión del Tribunal.

Frente a un informe de fondo de la CIDH, el Estado debe evaluar las recomendaciones, informar avances, adoptar medidas de cumplimiento y, en muchos casos, evitar que el asunto avance hacia la etapa contenciosa ante la Corte. En ambos escenarios, el cumplimiento exige acciones internas, pero la recomendación de la CIDH demanda un esfuerzo adicional de traducción administrativa: convertir un estándar internacional en una ruta estatal de implementación antes de que exista una sentencia condenatoria.

En este punto se ubica una primera clave del artículo: el cumplimiento interamericano debe entenderse como una cadena de implementación. Esa cadena inicia con la identificación de la obligación o recomendación, continúa con la definición de entidades responsables, exige la selección del instrumento interno adecuado y termina con la verificación de resultados. El instrumento puede ser una ley, un decreto, una resolución, una política pública, una medida presupuestal, una investigación administrativa, un acto de reconocimiento o una reforma de protocolos. La decisión internacional señala el estándar, pero el derecho administrativo define los medios mediante los cuales el Estado lo realiza.

El aporte del derecho administrativo consiste precisamente en organizar esas capacidades. La administración pública es la que produce información, coordina sectores, ejecuta presupuestos, impulsa proyectos normativos, responde a órganos internacionales, implementa políticas, tramita indemnizaciones, garantiza protección y hace seguimiento. Sin administración, la obligación internacional permanece en el plano declarativo. Con una administración desarticulada, el cumplimiento se fragmenta. Con una arquitectura administrativa adecuada, en cambio, las decisiones interamericanas pueden convertirse en instrumentos de transformación institucional y prevención.

La literatura sobre efectividad del Sistema Interamericano coincide en que el impacto de las decisiones internacionales depende de su traducción en acciones internas verificables. Basch et al. (2010) muestran que el cumplimiento varía según el tipo de medida; Baluarte y De Vos (2010) advierten que las decisiones internacionales enfrentan obstáculos al pasar de la declaración a la transformación institucional; Huneus (2011) destaca que las reparaciones interamericanas suelen requerir la actuación coordinada del Ejecutivo, el Legislativo y los órganos judiciales; y Cavallaro y Brewer (2008) subrayan que la eficacia del litigio regional exige conexión con condiciones domésticas de implementación.

El cumplimiento interamericano como problema de derecho administrativo

La noción de arquitectura administrativa permite describir el conjunto de instituciones, competencias, procedimientos, recursos y mecanismos de seguimiento que hacen posible ejecutar una decisión interamericana. No se trata únicamente de identificar qué entidad debe responder un oficio internacional. Se trata de establecer cómo el Estado convierte una orden o recomendación en una política pública, una reforma normativa o una actuación administrativa verificable.

Desde esta perspectiva, el cumplimiento tiene varias dimensiones. La primera es competencial. Cada medida debe tener una entidad líder y entidades corresponsables. En decisiones interamericanas complejas, las medidas pueden involucrar a la Cancillería, la ANDJE, ministerios sectoriales, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, entidades territoriales, organismos de seguridad, unidades administrativas y autoridades judiciales. Si la competencia no se asigna con claridad, la medida puede dilatarse o convertirse en una discusión interna sobre responsabilidad institucional.

La segunda dimensión es procedimental. El cumplimiento exige rutas. No basta con afirmar que una reparación debe implementarse; se requiere definir el procedimiento mediante el cual se cumplirá. Si la medida es indemnizatoria, debe activarse el trámite previsto por la Ley 288 de 1996 o el rubro

correspondiente para sentencias de la Corte IDH. Si es una medida de satisfacción, debe concertarse con víctimas y representantes. Si es una garantía de no repetición, puede requerir reforma normativa, capacitación, depuración documental, modificación de protocolos o cambios en sistemas de control. Si exige investigación, debe articularse con autoridades competentes sin sustituir su autonomía.

La tercera dimensión es presupuestal. Muchas medidas requieren recursos. La ausencia de apropiación presupuestal o de una fuente clara de financiación puede convertir el cumplimiento en una promesa. La experiencia colombiana ha diferenciado procedimientos para indemnizaciones recomendadas por la CIDH y reparaciones ordenadas por la Corte IDH. Esta distinción muestra que el presupuesto no es accesorio: forma parte del cumplimiento. Una arquitectura administrativa debe prever no solo quién cumple y cómo, sino con qué recursos.

La cuarta dimensión es preventiva. Cumplir una decisión interamericana no solo significa reparar un caso pasado. También implica evitar que hechos similares se repitan. Las garantías de no repetición exigen cambios normativos, institucionales o culturales. En Colombia, esta dimensión puede vincularse con las políticas de prevención del daño antijurídico. La ANDJE, por su naturaleza, tiene un papel relevante en la articulación entre defensa jurídica y prevención. Las decisiones interamericanas identifican riesgos estructurales que pueden convertirse en insumos para lineamientos, capacitaciones, alertas tempranas y reformas administrativas.

Estas dimensiones permiten entender por qué ciertas medidas son más difíciles que otras. Las reparaciones pecuniarias suelen tener una estructura más determinada: beneficiario, monto, fuente y procedimiento. Las medidas estructurales, en cambio, requieren coordinación, participación, ajustes normativos, seguimiento y voluntad institucional. Martínez Espinosa y Peláez Lozada (2019) evidencian que las medidas de satisfacción ordenadas contra Colombia presentan niveles de cumplimiento considerablemente problemáticos, especialmente cuando involucran verdad, memoria, reconocimiento o transformaciones no patrimoniales. Fernández Granados (2016) también señala que las medidas de mediano y largo plazo reflejan dificultades de voluntad y capacidad institucional. El derecho administrativo comparado confirma esta conclusión. En el sistema europeo, el Comité de Ministros del Consejo de Europa recomendó a los Estados contar con capacidad doméstica eficiente para ejecutar con rapidez las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, incluyendo mecanismos de coordinación, identificación de medidas individuales y generales, y seguimiento interno (Comité de Ministros del Consejo de Europa, 2008). Aunque se trata de un sistema regional distinto, el estándar resulta útil para Colombia porque muestra que el cumplimiento internacional requiere capacidades administrativas permanentes y no solo respuestas procesales ante cada caso.

Mecanismos colombianos de cumplimiento: avances y límites

Colombia no parte de cero en materia de cumplimiento interamericano. La experiencia nacional muestra avances institucionales importantes, aunque también límites persistentes. Entre los mecanismos más relevantes se encuentran la Ley 288 de 1996, el seguimiento que realiza el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Grupo Interno de Trabajo de Seguimiento a las Órdenes y Recomendaciones de Órganos Internacionales en materia de Derechos Humanos (GSORO), los rubros presupuestales asociados al cumplimiento de sentencias de la Corte IDH y la participación de la ANDJE en la defensa internacional del Estado.

La Ley 288 de 1996 fue expedida para establecer instrumentos de indemnización a víctimas de violaciones de derechos humanos cuando determinados órganos internacionales hubieran declarado la responsabilidad del Estado colombiano. La norma prevé un procedimiento para celebrar conciliaciones o incidentes de liquidación de perjuicios en casos en los cuales exista una decisión previa, escrita y expresa del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles

y Políticos o de la CIDH que concluya que Colombia incurrió en una violación de derechos humanos y determine que deben indemnizarse perjuicios (Congreso de Colombia, 1996).

La importancia de la Ley 288 es indudable. Constituyó una respuesta estatal a la necesidad de dotar de efectos internos a decisiones internacionales y evitar que las víctimas tuvieran que iniciar procesos prolongados para obtener indemnización. Sin embargo, su alcance es limitado. Como advierten Acosta López y Espitia (2019), el mecanismo se concentra en indemnizaciones y no cubre de manera suficiente otras medidas de reparación no pecuniarias, medidas estructurales o garantías de no repetición. Esta limitación es decisiva para el tema de este artículo: muchas recomendaciones de informes de fondo no se agotan en pagar indemnizaciones, sino que ordenan reformas institucionales, investigaciones, adecuaciones normativas o medidas de protección.

Por otra parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores cumple un papel de coordinación. La Cancillería ha informado que el GSORO fue creado mediante la Resolución No. 5674 de 2015 y se encuentra adscrito a la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Este grupo realiza seguimiento a sentencias de la Corte IDH, acuerdos de solución amistosa homologados por la CIDH, informes de fondo emitidos por la CIDH y dictámenes del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Entre sus actividades se encuentran el diagnóstico del estado de cumplimiento, la propuesta y ejecución de medidas, reuniones con entidades, seguimiento a procesos indemnizatorios e informes periódicos a órganos internacionales (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.). Además, la Corte Constitucional ha reconocido que la correcta ejecución interna de medidas internacionales depende de la eficacia de autoridades nacionales, departamentales y municipales, así como de la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores cuando corresponda (Corte Constitucional de Colombia, 2003).

Este diseño confirma que Colombia ha reconocido administrativamente que el cumplimiento exige seguimiento especializado. La existencia del GSORO es una pieza clave de la arquitectura interna. No obstante, la propia diversidad de sus funciones muestra la magnitud del reto: seguimiento, concertación, solicitud de información, coordinación interinstitucional, informes internacionales e impulso de cumplimiento. La pregunta no es si existe un punto de coordinación, sino si ese punto cuenta con herramientas suficientes para asegurar que las entidades competentes ejecuten, a tiempo y con calidad, las medidas que les corresponden.

La participación de la ANDJE plantea una cuestión de fondo: la defensa internacional no debería reducirse a contestar peticiones, litigar casos o presentar informes. También puede convertirse en una fuente de aprendizaje institucional. Cuando una sentencia o informe de fondo identifica fallas estructurales, la defensa jurídica puede transformarse en prevención. Esto implica que la información producida en litigios internacionales debe alimentar políticas de prevención del daño antijurídico, lineamientos sectoriales, reformas normativas y capacitaciones para entidades. La defensa del Estado no se fortalece únicamente con mejores argumentos procesales, sino con menor repetición de conductas violatorias. Esta lectura se apoya en las funciones de defensa internacional y prevención del daño antijurídico atribuidas a la entidad y a su Dirección de Defensa Jurídica Internacional (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, s. f.; Presidencia de la República, 2011).

La experiencia nacional, por tanto, muestra una paradoja. Colombia tiene mecanismos valiosos, pero estos no siempre alcanzan para medidas complejas. Las reparaciones patrimoniales cuentan con rutas más claras que las reformas institucionales. La Cancillería puede coordinar, pero no siempre tiene capacidad de imponer prioridades sectoriales o legislativas. La ANDJE puede defender y prevenir, pero la prevención requiere que las entidades transformen sus prácticas. El Congreso puede tramitar reformas, pero el vencimiento de términos y la falta de continuidad pueden impedir que una medida legislativa llegue a convertirse en ley. Esta paradoja se aprecia con claridad en el caso CAJAR.

El caso CAJAR: recomendaciones de fondo, inteligencia estatal y garantías de no repetición

El Informe de Fondo No. 57/19, Caso 12.380, aprobado por la CIDH el 4 de mayo de 2019, examinó la responsabilidad internacional de Colombia por hechos relacionados con ataques, hostigamientos, amenazas, actos de inteligencia y falta de investigación adecuada respecto de miembros del CAJAR. La CIDH concluyó que el Estado era responsable por la violación de diversos derechos reconocidos en la Convención Americana y formuló recomendaciones de reparación. Entre ellas incluyó medidas dirigidas a reparar integralmente, investigar, garantizar acceso a archivos de inteligencia y adoptar medidas legislativas, institucionales y judiciales orientadas a reducir la exposición al riesgo de defensoras y defensores de derechos humanos (CIDH, 2019).

La recomendación relativa a inteligencia y contrainteligencia es especialmente relevante. La CIDH indicó que el Estado debía abstenerse de realizar labores de inteligencia que implicaran restricciones arbitrarias a la vida privada y a la libertad de expresión, y que la regulación de la materia debía evitar facultades excesivamente vagas, precisar el concepto de seguridad nacional, exigir autorización y supervisión judicial independiente e incorporar principios de excepcionalidad y transparencia (CIDH, 2019). Esta recomendación no podía cumplirse mediante una indemnización. Tampoco bastaba con una disculpa pública. Requería examinar el marco legal de inteligencia, sus controles, sus definiciones, sus procedimientos y sus garantías.

La posterior sentencia de la Corte IDH en el caso CAJAR vs. Colombia, de 18 de octubre de 2023, reforzó la importancia del asunto. La Corte declaró responsable internacionalmente al Estado colombiano por violaciones cometidas contra integrantes del CAJAR y sus familiares. En el resumen oficial de la sentencia se señaló que diversas dependencias estatales realizaron actividades arbitrarias de inteligencia contra las víctimas desde la década de 1990 y que estas actividades continuaron durante la vigencia de la Ley 1621 de 2013 (Corte IDH, 2023). El caso, por tanto, no se limita a hechos aislados del pasado: plantea interrogantes sobre la suficiencia del marco normativo y administrativo vigente. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2023).

Desde el punto de vista administrativo, la recomendación del Informe No. 57/19 exigía al menos cuatro operaciones internas. La primera era una operación de diagnóstico normativo: determinar qué aspectos de la Ley 1621 y de sus desarrollos reglamentarios podían resultar insuficientes frente a los estándares interamericanos. La segunda era una operación de coordinación institucional: involucrar a organismos de inteligencia, entidades de control, Congreso, Gobierno, víctimas, organizaciones de derechos humanos y autoridades con competencia en seguridad. La tercera era una operación de traducción legislativa: convertir el estándar interamericano en disposiciones normativas concretas. La cuarta era una operación de seguimiento: verificar si la reforma avanzaba y si, una vez aprobada, producía cambios institucionales efectivos.

El caso también permite advertir un riesgo frecuente: confundir intento de cumplimiento con cumplimiento efectivo. La radicación de un proyecto de ley es un avance, pero no equivale al cumplimiento de una recomendación que exige reforma normativa. Para que exista cumplimiento, la iniciativa debe avanzar, ser debatida, aprobada, revisada cuando corresponda, promulgada, reglamentada e implementada. Además, debe ser adecuada al estándar interamericano. Un proyecto puede invocar una recomendación internacional y aun así quedar archivado, perder continuidad o no producir transformaciones reales.

Por ello, el caso CAJAR funciona como laboratorio de la tesis de este artículo. La recomendación de la CIDH no podía ejecutarse por una sola entidad ni mediante un acto administrativo simple. Exigía una cadena administrativa-legislativa. La dificultad de esa cadena muestra por qué el cumplimiento interamericano debe estudiarse desde el derecho administrativo. La CIDH formuló el estándar; el Estado debía convertirlo en reforma; el Congreso debía tramitarla; las entidades debían ajustarse; los órganos de control debían supervisar; y la administración debía reportar avances. Cada eslabón dependía de otro.

Reforma a la Ley 1621 de 2013: intento de cumplimiento y dificultades de continuidad legislativa

Los proyectos de reforma a la Ley 1621 de 2013 permiten observar cómo una recomendación interamericana puede ingresar al circuito legislativo interno y, al mismo tiempo, enfrentar obstáculos de continuidad. A partir de 2020 se han presentado iniciativas dirigidas a modificar el régimen de inteligencia y contrainteligencia, fortalecer controles, reforzar la protección de derechos humanos y ajustar el sistema de depuración de datos y archivos de inteligencia. Aunque los textos han variado, el núcleo de la preocupación ha sido constante: asegurar que la función de inteligencia no se convierta en mecanismo de persecución, vigilancia arbitraria o afectación de personas defensoras de derechos humanos.

Los antecedentes legislativos revisados muestran, al menos, cuatro hitos: el Proyecto de Ley 126 de 2020 Senado, mencionado como antecedente en ponencias posteriores; el Proyecto de Ley Estatutaria 236 de 2023 Cámara, publicado en la Gaceta del Congreso No. 1345 de 2023; el Proyecto de Ley Estatutaria 225 de 2024 Senado, radicado el 4 de septiembre de 2024 y luego archivado; y el Proyecto de Ley Estatutaria 233 de 2025 Cámara, radicado el 19 de agosto de 2025 y con ponencia para primer debate publicada en Gaceta No. 1807 de 2025 (Cámara de Representantes, 2025; Congreso de la República, 2023, 2024a, 2024b; Senado de la República, 2024).

Esta trazabilidad legislativa es relevante no por el simple número de proyectos, sino por lo que revela: el Estado ha intentado traducir estándares de derechos humanos en reformas al régimen de inteligencia, pero la continuidad del cumplimiento se ha visto afectada por archivos, vencimientos de trámite y necesidad de radicación reiterada. Desde la perspectiva de este artículo, esa secuencia prueba que el cumplimiento de una recomendación interamericana de naturaleza legislativa no puede depender exclusivamente de la iniciativa política de uno o varios congresistas. Requiere seguimiento administrativo, priorización, articulación gubernamental, diálogo técnico y alertas tempranas sobre riesgo de archivo.

Tabla 1

Trazabilidad legislativa de las iniciativas de reforma a la Ley 1621 de 2013 como mecanismo de implementación de estándares interamericanos (2020-2026)

Proyecto	Legislatura	Objeto general	Estado o hito relevante	Lectura para el cumplimiento
Proyecto de Ley 126 de 2020 Senado	2020-2021	Reformar el sistema de depuración de datos y archivos de inteligencia y fortalecer control y supervisión.	Archivado por trámite, según antecedentes citados en ponencia posterior.	Primer intento de traducción normativa de estándares de derechos humanos.
Proyecto de Ley Estatutaria 236 de 2023 Cámara	2023-2024	Reformar la Ley 1621 de 2013 para reforzar derechos humanos y fortalecer el marco de inteligencia y contrainteligencia.	Publicado en Gaceta 1345 de 2023; no culminó en ley.	Evidencia reiteración del diagnóstico y dificultad de continuidad.
Proyecto de Ley Estatutaria 225 de 2024 Senado	2024-2025	Reformar la Ley 1621, fortalecer control, supervisión y depuración de datos y archivos.	Radicado el 4 de septiembre de 2024; archivado sin discusión de ponencia para primer debate.	Muestra que radicar un proyecto no equivale a cumplir una recomendación.
Proyecto de Ley	2025-2026	Reformar la Ley 1621 para fortalecer control y	Radicado el 19 de agosto de 2025; en	Permite observar continuidad del

Estatutaria 233 de 2025 Cámara		supervisión con enfoque de derechos humanos.	trámite en Comisión Primera; ponencia publicada en Gaceta 1807 de 2025.	intento de cumplimiento, aún pendiente de resultado legislativo.
--------------------------------------	--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en antecedentes legislativos citados en las gacetas del Congreso y fichas oficiales de Senado y Cámara.

La tabla anterior permite observar que el problema no es la inexistencia absoluta de iniciativas. Por el contrario, la recurrencia de proyectos muestra que existe conciencia institucional sobre la necesidad de reformar el marco de inteligencia y contrainteligencia. El problema está en la capacidad del Estado para sostener el trámite y convertir la recomendación en norma vigente. Desde el derecho administrativo, ello exige una función de seguimiento al cumplimiento legislativo: identificación de proyectos relevantes, acompañamiento técnico, articulación con entidades competentes, informes de avance y alertas sobre vencimiento de términos.

Este punto es especialmente importante porque las recomendaciones de la CIDH pueden exigir medidas legislativas, pero el trámite legislativo tiene reglas propias. En Colombia, las leyes estatutarias tienen exigencias reforzadas, mayorías especiales, control previo de constitucionalidad y límites temporales. Si la recomendación interamericana requiere una ley estatutaria, el cumplimiento debe planearse con esos requisitos en mente. No basta con presentar un texto: se requiere una estrategia de implementación normativa.

El caso muestra, además, que una recomendación puede tener varias vías de cumplimiento. La reforma legal es una vía central, pero no la única. Mientras el proyecto avanza, el Estado podría adoptar medidas administrativas complementarias: revisión de manuales, capacitación de funcionarios, depuración de archivos, fortalecimiento de controles internos, lineamientos sobre defensores de derechos humanos, protocolos de autorización, criterios de necesidad y proporcionalidad, mecanismos de queja y auditoría. Estas medidas no sustituyen la reforma legal cuando esta es necesaria, pero pueden reducir riesgos y demostrar avances efectivos.

Por tanto, la respuesta administrativa debe ser simultánea y escalonada. Simultánea, porque distintas entidades pueden adoptar medidas dentro de sus competencias mientras se tramita la ley. Escalonada, porque algunas acciones son inmediatas, otras requieren reglamentación y otras dependen del Congreso. Este enfoque evita que el cumplimiento quede paralizado por el fracaso de una sola vía. También permite demostrar buena fe y avanzar en garantías de no repetición.

Hacia un modelo administrativo de cumplimiento interamericano

A partir del análisis anterior, puede formularse un modelo administrativo de cumplimiento interamericano en seis fases. La primera es la identificación: el Estado debe contar con una matriz actualizada de sentencias de la Corte IDH, informes de fondo de la CIDH, acuerdos de solución amistosa y dictámenes internacionales pendientes de cumplimiento, diferenciando medidas indemnizatorias, medidas de satisfacción, investigaciones, reformas normativas, garantías de no repetición, medidas de protección y acceso a información. La segunda es la traducción jurídica: cada orden o recomendación debe convertirse en una pregunta de implementación, esto es, si requiere ley, decreto, resolución, política pública, acto administrativo, convenio interinstitucional, presupuesto, investigación, capacitación o reforma de protocolos.

La tercera fase es la asignación competencial. Una vez identificada la ruta, debe designarse una entidad líder y entidades corresponsables. La entidad líder no necesariamente coincide con la entidad involucrada en los hechos, porque la responsabilidad internacional es del Estado en su conjunto. La cuarta fase es la gestión de implementación: cronograma, productos, responsables, recursos, riesgos y mecanismos de participación. Allí se ubican reuniones, actas, solicitudes de información, conceptos técnicos, seguimiento presupuestal, coordinación territorial y comunicación con víctimas.

La quinta fase es el monitoreo y reporte. El cumplimiento debe producir evidencia verificable: actos expedidos, recursos ejecutados, reuniones realizadas, proyectos tramitados, indicadores y resultados. En materia legislativa, el monitoreo debe incluir estado del proyecto, gacetas, debates, ponencias, riesgos de archivo y alternativas administrativas mientras avanza el trámite. La sexta fase es la prevención. Una vez identificada la falla estructural, el estándar interamericano debe incorporarse en políticas de prevención del daño antijurídico, lineamientos sectoriales, capacitaciones y alertas institucionales.

Este modelo permite superar tres debilidades. La primera es la fragmentación, porque ordena la intervención de entidades. La segunda es la reactividad, porque el Estado deja de actuar solo cuando recibe solicitudes internacionales. La tercera es la desconexión entre defensa y prevención, porque la información producida en litigios internacionales se convierte en insumo para transformar prácticas internas. El modelo no sustituye la autonomía del Congreso ni de las autoridades judiciales; su función es articular competencias constitucionales para que las decisiones interamericanas no queden reducidas a declaraciones de buena voluntad.

CONCLUSIONES

La pregunta que orientó este artículo fue si el cumplimiento de sentencias de la Corte IDH y recomendaciones de informes de fondo de la CIDH exige una arquitectura administrativa interna capaz de coordinar entidades, ejecutar medidas de reparación y prevenir nuevas violaciones de derechos humanos. La respuesta es afirmativa. El cumplimiento interamericano exige, en alta medida, una arquitectura administrativa estable, porque las decisiones internacionales no se materializan por sí solas. Su eficacia depende de la capacidad estatal para traducirlas en acciones internas, asignar competencias, coordinar sectores, producir actos, sostener trámites, financiar medidas y verificar resultados.

El análisis permitió diferenciar dos planos. En el primero, las sentencias de la Corte IDH tienen fuerza obligatoria y están sometidas a supervisión del Tribunal. En el segundo, los informes de fondo de la CIDH formulan recomendaciones que, aunque tienen una naturaleza distinta, exigen respuesta estatal de buena fe y pueden requerir medidas legislativas, institucionales o judiciales. En ambos planos, el derecho administrativo cumple una función instrumental: convierte obligaciones internacionales en decisiones públicas ejecutables.

La experiencia colombiana muestra avances importantes. La Ley 288 de 1996, el seguimiento de la Cancillería, el GSORO, los mecanismos presupuestales para reparaciones de la Corte IDH y la intervención de la ANDJE son piezas relevantes del modelo existente. Sin embargo, también se observan límites. La Ley 288 se concentra en indemnizaciones; las medidas estructurales requieren mayor coordinación; las competencias pueden dispersarse; la concertación con víctimas puede volverse compleja; y los proyectos legislativos pueden archivar sin que exista una estrategia de continuidad.

El caso CAJAR permite ver el problema con claridad. La recomendación del Informe de Fondo No. 57/19 sobre inteligencia y contrainteligencia no podía cumplirse mediante un pago ni mediante una declaración formal. Requería revisar el marco normativo, precisar conceptos, fortalecer controles,

prevenir vigilancia arbitraria y asegurar garantías para defensores de derechos humanos. Los proyectos de reforma a la Ley 1621 de 2013 evidencian que el Estado ha intentado traducir ese estándar en iniciativas legislativas. No obstante, la reiteración de proyectos y su archivo muestran que el intento de acatamiento no equivale al cumplimiento efectivo.

Por ello, se propone comprender el cumplimiento interamericano como una política administrativa de implementación. Esta política debería organizarse en fases de identificación, traducción jurídica, asignación competencial, gestión, monitoreo y prevención. Su propósito no sería burocratizar el cumplimiento, sino hacerlo verificable. Una recomendación de la CIDH o una orden de la Corte IDH debe tener una ruta interna clara: quién lidera, quién participa, qué instrumento se requiere, qué plazo existe, qué recursos se necesitan, cómo participan las víctimas y cómo se verifica el resultado.

Finalmente, el artículo sostiene que la defensa jurídica del Estado debe vincularse con la prevención del daño antijurídico. Cumplir decisiones interamericanas no es solo cerrar casos ante órganos internacionales; es transformar las condiciones internas que produjeron la violación. En esa medida, el derecho administrativo colombiano puede ser una herramienta decisiva para convertir estándares interamericanos en garantías reales de no repetición.

REFERENCIAS

Acosta López, J. I., & Espitia Murcia, C. V. (2019). Mecanismos de cumplimiento de sentencias y recomendaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en Colombia: avances, retos y dificultades. En E. Ferrer Mac-Gregor, A. von Bogdandy, M. Morales Antoniazzi & P. Saavedra Alessandri (Coords.), *Cumplimiento e impacto de las sentencias de la Corte Interamericana y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Transformando realidades* (pp. 373-402). Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. <https://www.iidh.ed.cr/images/Publicaciones/Justicia/Cumplimiento%20e%20impacto%20de%20las%20sentencias%20de%20la%20Corte%20Interamericana.pdf>

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (s. f.). Dirección de Defensa Jurídica Internacional. <https://www.defensajuridica.gov.co/agencia/dependencias/direccion-de-defensa-juridica-internacional/>

Baluart, D. C., & De Vos, C. M. (2010). From judgment to justice: Implementing international and regional human rights decisions. Open Society Justice Initiative. <https://www.justiceinitiative.org/publications/judgment-justice-implementing-international-and-regional-human-rights-decisions>

Basch, F., Filippini, L., Laya, A., Nino, M., Rossi, F., & Schreiber, B. (2010). La efectividad del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos: Un enfoque cuantitativo sobre su funcionamiento y sobre el cumplimiento de sus decisiones. *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, 7(12), 9-35. <https://sur.conectas.org/es/la-efectividad-del-sistema-interamericano-de-proteccion-de-derechos-humanos/>

Cámara de Representantes. (2023). Inteligencia y contrainteligencia. Proyecto de Ley Estatutaria 236 de 2023 Cámara. <https://www.camara.gov.co/inteligencia-y-contrainteligencia-1227/>

Cámara de Representantes. (2025). Ley inteligencia y contrainteligencia. Proyecto de Ley Estatutaria 233 de 2025 Cámara. <https://www.camara.gov.co/ley-inteligencia-y-contrainteligencia-130/>

Cavallaro, J. L., & Brewer, S. E. (2008). Reevaluating regional human rights litigation in the twenty-first century: The case of the Inter-American Court. *American Journal of International Law*, 102(4), 768-827. <https://ssrn.com/abstract=1404608>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). Informe No. 57/19. Caso 12.380. Informe de fondo. Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Colombia. Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2020/CO_12.380_ES.PDF

Comité de Ministros del Consejo de Europa. (2008). Recommendation CM/Rec(2008)2 on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights. Council of Europe. <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/echr-system/recommendation-on-execution-judgments>

Congreso de Colombia. (1996). Ley 288 de 1996, por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicio a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de derechos humanos. *Diario Oficial* No. 42.826. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=28597>

Congreso de Colombia. (2013). Ley Estatutaria 1621 de 2013, por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de

inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal. Diario Oficial No. 48.764. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52706>

Congreso Visible. (2020). Proyecto de Ley 126 de 2020 Senado: reforma a la Ley 1621 de 2013, sistema de depuración de datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia. Universidad de los Andes. <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-la-cual-se-reforma-la-ley-1621-de-2013-el-sistema-de-depuracion-de-datos-y-archivos-de-inteligencia-y-contrainteligencia-y-se-dictan-otras-disposiciones-para-fortalecer-el-marco-juridico-que-permita-a-los-organismos-que-llevan-a-cabo-actividades-de-inteligencia-y-contrainteligencia-cumplir-con-su-mision-constitucional-y-legal-regula-el-sistema-de-depuracion-de-datos-y-archivos-de-inteligencia-y-contrainteligencia/10845/>

Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia T-558 de 2003. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-558-03.htm>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2023). Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo vs. Colombia. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C No. 506. <https://www.refworld.org/es/jur/jur/corteidh/2023/es/148615>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (s. f.-a). Conozca sobre la supervisión de cumplimiento de sentencia. https://www.corteidh.or.cr/conozca_la_supervision.cfm?lang=es

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (s. f.-b). Visitas de supervisión de cumplimiento de sentencia. https://corteidh.or.cr/supervision_de_cumplimiento_visitas.cfm?lang=es

Fernández Granados, S. D. (2016). Patrones de comportamiento del Estado colombiano en los casos contenciosos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos relacionados con violaciones al Derecho Internacional Humanitario. En B. X. Sarmiento Álvarez & M. Gutiérrez Quevedo (Dir.), *Cátedra Unesco. Derechos humanos y violencia: Gobierno y gobernanza* (pp. 45-76). Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.4000/books.uec.1245>

Huneus, A. (2011). Courts resisting courts: Lessons from the Inter-American Court's struggle to enforce human rights. *Cornell International Law Journal*, 44(3), 493-533. <https://scholarship.law.cornell.edu/cilj/vol44/iss3/2/>


Martínez Espinosa, L. F., & Peláez Lozada, K. V. (2019). El estado actual del cumplimiento de las medidas de satisfacción ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en las sentencias condenatorias contra el Estado colombiano. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 30(1), 227-254. <https://doi.org/10.15359/rldh.30-1.9>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2015). Resolución 5674 de 2015, por la cual se modifican parcialmente los artículos primero y segundo de la Resolución 5813 de 2011. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_5674_2015.htm

Ministerio de Relaciones Exteriores. (s. f.). Seguimiento a órdenes y recomendaciones de órganos internacionales en materia de derechos humanos. <https://www.cancilleria.gov.co/internacional/derechos/ordenes-recomendaciones>

Presidencia de la República. (2011). Decreto 4085 de 2011, por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Diario Oficial No. 48.240. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44542>

Senado de la República. (2024). Ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria No. 225 de 2024 Senado. Gaceta del Congreso No. 1875 de 2024. https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/textos%20radicados/ponencias/2024/gaceta_1875.pdf

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicados en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons .