

## ANEXO II

### MARCO INSTITUCIONAL Y REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### 1. Marco Constitucional

La Constitución de 1991 estableció un Estado Social de Derecho garantista de los DDHH en Colombia.<sup>1</sup> La nueva Carta incorporó al inventario ya existente de derechos otros de naturaleza económica, social y cultura; razón por la cual el Estado se ha preocupado por aumentar la cobertura en servicios públicos básicos como educación y salud, así como de promover espacios y escenarios que fomenten la cultura. Estos derechos como muchos otros, cuentan además, con mecanismos de protección, los cuales se encuentran a disposición de todos los ciudadanos.

Colombia es hoy un modelo democrático más pluralista, en donde existen espacios de participación política, dirigidos tanto a los partidos políticos como a los ciudadanos en todas las regiones del país. En estos escenarios confluye una pluralidad de partidos políticos que cuentan con amplias garantías de participación. La democracia se ejerce a través de tres ramas del poder público independientes (ejecutiva, legislativa y judicial) y en conjunto con organismos de control.

Además de ampliar el catálogo de derechos, la Constitución de 1991 estableció mecanismos de protección adicionales para garantizar y hacer efectivos los derechos que se encuentran dentro de la Carta.

En primera medida, se estableció la **acción de tutela**, la cual es considerada como la más efectiva herramienta de defensa de los derechos fundamentales en Colombia, pues procede ante cualquier violación de los derechos fundamentales o de los derechos considerados conexos con estos. Este mecanismo se creó para llenar los vacíos de protección que existían, sin embargo no suple las demás herramientas ordinarias del derecho. A partir de su aparición, se convirtió en un mecanismo que dio a conocer la Carta Política, sus derechos, garantías y sus deberes y ha sido una herramienta altamente utilizada por todos los ciudadanos para proteger sus derechos.

Asimismo, y con el mismo espíritu garantista con el que se creó la acción de tutela, la Constitución de 1991, erigió a la **Corte Constitucional** como el ente encargado y especializado de velar por el cumplimiento de la Carta Política y de los derechos consagrados en ella. A través de sus sentencias de constitucionalidad, la Corte ha velado por la coherencia y respeto a los derechos consagrados por la Carta Política.

#### 2. La Plataforma estatal y los DDHH

---

<sup>1</sup> Sentencia C-1064 de 2001, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño (S.V., Magistrados Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil y Clara Inés Vargas Hernández).

La protección, promoción y garantía de los DDHH son aspectos transversales a todas las entidades estatales, tanto a nivel nacional como territorial. En todas las ramas del poder público se trabaja bajo el enfoque de proteger los derechos humanos y respetar las obligaciones que Colombia ha adquirido a nivel internacional.

En la **rama ejecutiva**, los Programas Presidenciales de DDHH y DIH, indígenas y afrocolombianos, junto con las Direcciones de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa, del Ministerio de Relaciones Exteriores entre otras, son las entidades gubernamentales especializadas que promueven y protegen los derechos de todos los sectores de la población.

En la **rama legislativa**, el Congreso bicameral además de promulgar leyes en materia de derechos humanos, DIH y justicia transicional, ejerce control político sobre las acciones del Gobierno y cuenta con las Comisiones de DDHH encargadas de defender los DDHH, vigilar y controlar a toda autoridad encargada de velar por el respeto de los mismos, de promover las acciones que en caso de incumplimiento procedan, y de celebrar audiencias especiales en las que los ciudadanos y representantes de gremios, colegios de profesionales, asociaciones cívicas y sociales puedan exponer temas de interés para la sociedad. Las organizaciones no gubernamentales podrán asistir a las sesiones de esta Comisión cuando se ocupe del tema de los derechos humanos, pudiendo hacer uso de la palabra para referirse a los aspectos que interesen a la opinión del Congreso. Asimismo y con el fin de garantizar la participación de todos los sectores, la Constitución ha dispuesto curules obligatorias para grupos poblacionales tales como indígenas y afrocolombianos.

La **rama judicial** por su parte, imparte justicia, controla la constitucionalidad de los actos de los demás poderes y protege los derechos de los ciudadanos.

Dentro de la rama judicial, la **Corte Constitucional**, como se mencionaba anteriormente ha hecho grandes aportes jurisprudenciales para proteger los derechos fundamentales y fortalecer las garantías a los DDHH de sectores minoritarios de la población. Ha fortalecido el concepto de igualdad y ha impulsado medidas de discriminación positiva (acciones afirmativas)<sup>2</sup> a sectores minoritarios. Un ejemplo de ello es la sentencia T684A/11 en donde la Corte reiteró que la discriminación sobre la población en situación de discapacidad es especialmente marcada en el ámbito laboral, por lo cual, resulta indispensable que el Estado adopte y ejecute acciones afirmativas en esta órbita. En consecuencia, la Corte Constitucional ha establecido la importancia de dar especial protección a las personas con discapacidad, resaltando la orden constitucional de realizar acciones efectivas que pongan a esta población en igualdad de condiciones al resto de la sociedad y su total integración.

---

<sup>2</sup> Políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan.

Dentro de los principales aportes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, está la ampliación del concepto de derechos fundamentales, estableciendo su conexidad con los Derechos Económicos Sociales y Culturales, el derecho a la paz de la población, los derechos de la población LGBTI, entre otros.

Adicionalmente y con el fin de hacer un control y seguimiento a sus decisiones, se han creado las Salas Especiales de Seguimiento encargadas de hacerle un seguimiento al fallo así como el cumplimiento del mismo, para lograr la superación del Estado de cosas inconstitucional. Un ejemplo de lo anterior, es la creación de la Sala Especial de seguimiento de la T-025-2004<sup>3</sup> que evalúa el estado actual de las principales problemáticas que afronta la población desplazada en el país, así como los avances y obstáculos que se ha tenido en la reformulación e implementación de cada uno de los componentes de la política pública en materia de atención integral a las víctimas de desplazamiento.

Dentro de la rama judicial se encuentra igualmente la **Corte Suprema de Justicia**, que es la más alta instancia judicial de la jurisdicción ordinaria en Colombia. Se encuentra dividida en diferentes Salas, a saber: la Sala de Casación Penal, la Sala de Casación Civil y Agraria y la Sala de Casación Laboral.

En particular, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia ha promovido el respeto y la garantía de los derechos de los ciudadanos, especialmente al debido proceso en sentido amplio, a través de su jurisprudencia en casos de violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario; en acciones de revisión en procesos ya fallados por instancias del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, lo mismo que en los procesos tramitados ante la jurisdicción penal militar. Estas decisiones, que reflejan de manera precisa los desafíos de la protección judicial de los derechos humanos y la democracia a través de la justicia penal, han permitido, entre otras cosas, identificar y sancionar a los jefes de complejas estructuras criminales organizadas, incluyendo varios grupos armados al margen de la ley, así como a algunos servidores públicos que han promovido, tolerado o cometido graves atentados contra la vida, la integridad y la dignidad humana de los colombianos.<sup>4</sup>

Finalmente, el **Consejo de Estado** es la autoridad suprema en materia de lo Contencioso Administrativo. Sus principales funciones son las de conocer las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional y actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración.

---

<sup>3</sup> Por medio de la cual se declara el estado de cosas inconstitucional en relación con la situación de la población desplazada.

<sup>4</sup> Corte Suprema de Justicia. La Protección de los derechos humanos a través de la jurisprudencia penal. 2008. Con el apoyo del Centro Internacional para la Justicia Transicional y la Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Colombia.

Recientemente, el Consejo de Estado ha adoptado estándares internacionales en materia de reparación a las víctimas del conflicto armado y de violaciones de derechos humanos, con el fin de que el Estado colombiano cumpla a cabalidad sus obligaciones internacionales en esta materia.

Por último, los **órganos de control** como lo es el **Ministerio Público**, compuesto por la **Procuraduría General de la Nación** y la **Defensoría del Pueblo** se encargan igualmente de promover y proteger los DDHH.

Al **Ministerio Público** le corresponde la guarda y promoción de los DDHH, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

En particular, la **Procuraduría General de la Nación** bajo los auspicios de la Procuraduría Delegada Disciplinaria para la Defensa de los Derechos Humanos y la Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, han hecho seguimiento y vigilancia a casos de violaciones de Derechos Humanos ante instancias internacionales.

Finalmente, la **Defensoría del Pueblo** adelanta programas de promoción y divulgación dirigidos a sujetos de especial protección constitucional, servidores públicos, autoridades municipales y departamentales, integrantes de las Fuerzas Militares, organizaciones sociales, instituciones educativas y ciudadanía en general, sobre derechos fundamentales, derechos económicos, sociales y culturales, derechos colectivos y del ambiente, sobre el derecho internacional humanitario, políticas públicas, participación ciudadana y mecanismos constitucionales para hacer efectivos los derechos.

Diseña los mecanismos necesarios para establecer comunicación permanente y compartir información con las Organizaciones Gubernamentales y no Gubernamentales nacionales e internacionales de protección y defensa de los Derechos Humanos. Y elabora los informes de riesgo, notas de seguimiento y el balance del SAT en los procesos de coordinación y articulación con instituciones del Estado. Esta dinámica tiene por objeto mejorar las políticas de prevención y la respuesta ante los riesgos que enfrenta la población civil.

### **3. La Reforma Estatal**

Los últimos cuatro años han representado para el Estado colombiano una serie de reformas institucionales que buscan el fortalecimiento del engranaje institucional, para así poder responder a los retos que se viven en materia de derechos humanos.

La ley 1444 de 2011, es la base legal por medio de la cual se hace la modificación estructural de la Administración pública, ha buscado garantizar la eficiencia del Estado en la prestación de servicios públicos, hacer coherente la organización y funcionamiento de la administración y lograr la mayor rentabilidad social en el uso de recursos públicos.

Particularmente, en lo que se refiere a la **modernización de las entidades** se siguieron los siguientes parámetros:

- Revisión de instituciones similares en otros países (buenas prácticas)
- Procesos de toma de decisión.
- Roles y funciones en la estructura con el fin de evitar la duplicidad del trabajo.
- Estrategias que generen una cultura de gestión del conocimiento.
- Revisión de la estrategia con diferentes grupos de interés (consultas con expertos nacionales e internacionales)

Por su parte en cuanto a la **eficiencia administrativa y gestión pública eficaz** la ley 1444 de 2011 buscó lo siguiente:

- Fortalecimiento de herramientas de gestión para el buen uso de los recursos tanto financieros, humanos y tecnológicos.
- Política de racionalización de trámites internos.
- Mayor uso de tecnología e innovación en el sistema de gestión de procesos.

Finalmente y en relación con el tercer propósito que busca tener una **mayor eficiencia en el gasto público** se buscó:

- Posibilidad de servicios compartidos y eficiencia en servicios (procesos y procedimientos).
- 70% de los gastos de servicio personal deben estar dirigidos a funciones misionales y el 30% apoyo.

La búsqueda de la modernización del Estado, ha sido acompañada por reformas institucionales que han modificado las facultades y funciones de las instituciones de orden nacional, las cuales buscan:

#### **I. El fortalecimiento de la inclusión social y la reconciliación.**

Para lo cual se crearon las siguientes instituciones:

#### **Creación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.**

- ▶ Sinergias en sistemas de información, oferta de la Nación y monitoreo.
- ▶ Intervención territorial – oferta de servicios conjuntos a través de una ventanilla.
- ▶ Entidades adscritas:
  - ▶ Unidad Administrativa Especial de Consolidación Territorial.
  - ▶ Unidad Administrativa Especial para la de Atención y Reparación a Víctimas.
  - ▶ Centro de Memoria Histórica.
  - ▶ Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.
  - ▶ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

#### **II. Fortalecer la política social del Estado.**

### **Creación del Ministerio de Justicia.**

- ▶ Fortalecimiento de las funciones de justicia (prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios)
- ▶ Creación de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado.(Defensa y seguridad jurídica)
- ▶ **Reorganización del Ministerio del Interior.**
  - ✓ Fortalecimiento de las áreas a cargo de la protección de los derechos de las minorías (etnias, negritudes etc.)
  - ✓ Fortalecimiento de la relación Nación-Territorio.
- ▶ **Protección Social:**
  - ✓ Creación Ministerio de Salud y Protección Social.
  - ✓ Reorganización Ministerio de Trabajo.
  - ✓ Fortalecimiento de Instituto Nacional de Salud.

### **III. Fortalecimiento Institucional en Sectores Críticos de Competitividad**

#### **Creación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.**

- ▶ **Reorganización del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.**
  - ✓ Creación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.
  - ✓ Creación Unidad de Parques Nacionales Naturales.
- ▶ **Presidencia de la República:**
  - ✓ Unidad de Gestión de Riesgos de Desastres.
  - ✓ Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia.
  - ✓ Empresa de Renovación Urbana Virgilio Barco Vargas.
- ▶ **Sector Minero:**
  - ✓ Creación de la Agencia Nacional Minera.
  - ✓ Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH.
  - ✓ Reforma Ingeominas y creación del Servicio Geológico Colombiano.
  - ✓ Creación de Viceministerio de Minas (no por Facultades).
- ▶ **Sector Agricultura y Desarrollo Rural:**
  - ✓ Creación de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios.
  - ✓ Creación de la Unidad Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca.
  - ✓ Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Ley de Víctimas).

### **III. Mayor Eficiencia y Eficacia del Estado**

- ▶ **Sector Justicia y del Derecho:**
  - ✓ Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.
  - ✓ Agencia de Defensa Jurídica del Estado.
  - ✓ Liquidación de DNE y futura entidad para el manejo de activos.
- ▶ **Supresión del DAS** y reasignación de sus funciones en 2 entidades nuevas y en la Policía Nacional (información de antecedentes) y Fiscalía General de la Nación (Policía Judicial).
- ▶ **Sector Inteligencia:**
  - ✓ Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia.
- ▶ **Sector Relaciones Exteriores:**
  - ✓ Supresión del DAS: Creación de Unidad de Migración y Extranjería.
- ▶ **Sector Interior:**
  - ✓ Unidad de Protección (Min. Interior y Policía Nacional).

La implementación de la ley 1444 de 2011 implicó la creación de 3 nuevos Ministerios , la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad, el cual se transformó en UAE, la transformación de Col deportes y la creación de el DAPS, DNI.

### **MATERIALIZACIÓN DE LAS REFORMAS MÁS IMPORTANTES:**

A. La **Presidencia de la República** al igual que la mayoría de entidades también estuvo sujeta a la reforma institucional la cual se materializó en la creación de:

- ✓ La Unidad de Gestión de Riesgos y Desastres
- ✓ La Agencia de Cooperación Internacional de Colombia
- ✓ Agencia para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas
- ✓ Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano, Virgilio Barco.

B. El anterior **Ministerio del Interior y de Justicia**, fue una de las instituciones que experimentó las mayores reformas:

<b>ANTES DE LAS REFORMAS</b>	<b>DESPUÉS DE LAS REFORMAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Interior y Justicia</li> <li>• Fondo Participación y Formación para la democracia</li> <li>• Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y zonas aledañas</li> <li>• INPEC</li> <li>• Superintendencia Notariado y Registro</li> <li>• Dir. Nacional Derechos de Autor</li> <li>• DNE</li> <li>• Imprenta Nacional</li> </ul>	<p><b>SECTOR INTERIOR</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Interior</li> <li>• Unidad Nacional de Protección</li> <li>• Fondo Participación y Formación para la Democracia</li> <li>• Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y zonas aledañas</li> <li>• Dir. Nacional Derechos de Autor</li> <li>• Imprenta Nacional</li> </ul>
	<b>SECTOR DE JUSTICIA Y DERECHO</b>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Justicia y del Derecho</li> <li>• Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios</li> <li>• Agencia de Defensa Jurídica del Estado</li> <li>• INPEC</li> <li>• DNE (en liquidación)</li> <li>• Superintendencia Notariado y Registro</li> </ul>
--	--

### C. Sector de Protección Social

<b>ANTES DE LAS REFORMAS</b>	<b>DESPUÉS DE LAS REFORMAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Protección Social</li> <li>• Super Subsidio Familiar</li> <li>• SENA</li> <li>• Fondo de Previsión Social del Congreso</li> <li>• Fondo Pasivo Social Ferrocarriles</li> <li>• ISS</li> <li>• CAPRECOM</li> <li>• INVIMA</li> <li>• ICBF</li> <li>• Super Salud</li> <li>• Fondo Nal Estupeficientes</li> <li>• Inst. Nal. Cancerología</li> <li>• C. Derma. Federico Lleras</li> <li>• Sanatorio de Contratación y de Agua de Dios</li> <li>• ETESA en liquidación.</li> <li>• CRES</li> <li>• COLPENSIONES</li> <li>• CAJANAL En liquidación</li> <li>• Instituto Nacional de Salud</li> <li>•</li> </ul>	<p><b>SECTOR SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Salud y Protección Social</li> <li>• Fondo de Previsión Social del Congreso</li> <li>• Fondo Pasivo Social Ferrocarriles;</li> <li>• ISS</li> <li>• CAPRECOM</li> <li>• INVIMA</li> <li>• Fondo Nal Estupeficientes</li> <li>• Inst. Nal Cancerología</li> <li>• C. Derma. Federico Lleras</li> <li>• Sanatorio de Contratación y de Agua de Dios</li> <li>• Supersalud</li> <li>• CAJANAL en liquidación</li> <li>• ETESA en liq.</li> <li>• CRES</li> <li>• Instituto Nacional de Salud</li> <li>•</li> </ul>
	<p><b>SECTOR TRABAJO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Trabajo</li> <li>• SENA</li> <li>• Super Subsidio Familiar</li> <li>• COLPENSIONES</li> <li>• UAE Organizaciones Solidarias</li> </ul>

Como consecuencia de la reforma el **Ministerio de Salud y Protección Social** tendrá las siguientes funciones:

- ▶ Formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud.
- ▶ Participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales.
- ▶ El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá, orientará, coordinará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formulará, establecerá y definirá los lineamientos relacionados a con los sistemas de información de la Protección Social.

#### **D. Sector Inclusión Social y Reconciliación**

Posterior a la reforma, dicho sector se encuentra liderado por las siguientes instituciones:

- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social: El cual deberá, formular, adoptar, dirigir, coordinar, y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para
  - La superación de la pobreza
  - La inclusión social
  - La reconciliación.
  - La recuperación de territorios.
  - La atención y reparación a víctimas de la violencia.
  - La atención a grupos vulnerables, población discapacitada y
  - La reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia.
- Unidad de Consolidación Territorial: Tendrá la competencia para: Implementar, ejecutar y hacer seguimiento a la ejecución de la política Nacional de Consolidación Territorial, y canalizar, articular y coordinar la intervención institucional diferenciada en las regiones de consolidación focalizadas y en las zonas afectadas por cultivos ilícitos.
- Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas: Deberá:
  - Diseñar, adoptar y evaluar la política pública de atención, asistencia y reparación Integral a las víctimas y con enfoque diferencial.
  - Desarrollar estrategias en el manejo, acompañamiento, orientación, y seguimiento de las emergencias humanitarias y atentados terroristas en el marco del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011.

- Entregar la asistencia y ayuda humanitaria a las víctimas en los términos de la ley.
- Apoyar la implementación de los mecanismos necesarios para la rehabilitación comunitaria y social de las víctimas.
- Centro de Memoria Histórica: Tendrá la competencia para:
  - Recepción, recuperación, conservación, compilación y análisis del material documental, testimonios orales y cualquier otro medio, relativo a las violaciones ocurridas con ocasión del conflicto armado interno colombiano.
  - Diseñar, crear y administrar un Museo de la Memoria, destinado a lograr el fortalecimiento de la memoria colectiva.
  - Diseñar, crear y administrar el Programa de Derechos Humanos y Memoria Histórica de que trata Ley 1448 de 2011.
  - Velar por la difusión amplia y masiva de los resultados de las investigaciones
- Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema: Tendrá la competencia para:
  - Participar, con otras entidades competentes y los entes territoriales, en la formulación de política pública para la superación de la pobreza extrema.
  - Coordinar la implementación de la estrategia nacional de superación de la pobreza extrema a través de la articulación con actores públicos y privados y la promoción de la innovación social, entre otros.
  - Red Unidos.
- Dirección Nacional de Inteligencia

Sus funciones serán:

- Organismo civil de seguridad, que desarrolla actividades de inteligencia estratégica y contrainteligencia.
- Desarrollar actividades de inteligencia estratégica y contrainteligencia para proteger los derechos y libertades de los ciudadanos y de las personas residentes en Colombia
- Prevenir y contrarrestar amenazas internas o externas contra la vigencia del régimen democrático, el orden constitucional y legal, la seguridad y la defensa nacional.
- Cumplir con los requerimientos que en materia de inteligencia le hagan el Presidente de la República y el Alto Gobierno para el logro de los fines esenciales del Estado, de conformidad con la ley.