



THE CARTER CENTER
THE AMERICAS PROGRAM

DDHH

E L E M E N T A
CONSULTORÍA EN DERECHOS

TRAYECTORIA INSTITUCIONAL DE LOS DDHH EN COLOMBIA

RETOS PARA TIEMPOS DE PAZ



**TRAYECTORIA INSTITUCIONAL
DE LOS DDHH EN COLOMBIA**

RETOS PARA TIEMPOS DE PAZ



CRÉDITOS

Sistematización y Redacción del Documento:

ELEMENTA, Consultoría en Derechos S.A.S. Bogotá, Colombia.

ELEMENTA, Consultoría en Derechos S.A.S. es una firma de consultoría y litigio especializada en derecho internacional y constitucional que tiene como principal objetivo ofrecer a sus clientes alternativas socio-jurídicas y políticas para la efectiva garantía de los derechos humanos en el contexto regional. Elementa esta formada por un engranaje de personas de distintas nacionalidades, visiones profesionales e intereses, lo que hace de Elementa una firma con una visión amplia, regional y con aspiraciones a la multidisciplinariedad. Los derechos humanos son la columna vertebral que define nuestras 4 líneas estratégicas: Salud, Justicia, Sociedad y DDHH, Desarrollo y Paz Territorial.

Dirección:

Catherine Romero Crisancho

Investigadoras:

Adriana Muro Polo

Diana Carolina Moreno Pabón

Manuela Piza Caballero

Paula Aguirre Ospina

Diseño y diagramación:

Chiri Gaviria

Gráficas:

Elaboradas por ELEMENTA, Consultoría en Derechos S.A.S.

Agradecimientos:

- **Centro Carter** y su Programa de las Américas, especialmente a Jennie K. Lincoln y Ana Caridad Sánchez por impulsar y aprobar la redacción del documento.
- Gracias a Patricia Herrera Kit, Catalina Villegas y Laura Castillo por sus comentarios y sugerencias.
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), por su apoyo en la elaboración del proyecto.

Primera Edición 2016

ISBN 978-958-59605-0-3

ÍNDICE

Abreviaturas	6
Introducción	7
Las entidades de DDHH y la paz en cuestión desde 1991	9
El Panorama Institucional: Rompecabezas de las entidades encargadas de la protección de DDHH y DIH	29
Conclusiones	52
Anexo I:	
Entidades con Funciones Vinculadas a los DDHH y DIH	55
Anexo II:	
El Derecho Internacional y los Derechos Humanos en Colombia	59

ABREVIATURAS

- Derechos Humanos (**DDHH**)
- Derecho Internacional Humanitario (**DIH**)
- Departamento Administrativo de Presidencia de La República (**DAPRE**)
- Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos (**CONSEJERÍA DE DERECHOS HUMANOS**)
- Constitución de 1991 (**CN**)
- Código Penal (**CP**)
- Código Civil (**CC**)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (**CIDH**)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (**CORTE IDH**)
- Corte Penal Internacional (**CPI**)
- Decreto Ley (**D.**)
- Derechos Económicos, Sociales y Culturales (**DESC**)
- Elementa, Consultoría En Derechos S.A.S. (**ELEMENTA**)
- Ejército de Liberación Nacional (**ELN**)
- Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (**FARC-EP**)
- Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Humanitario (**SNDHDIH**)
- Red de Solidaridad Social (**RSS**)
- Sistema Interamericano de Derechos Humanos (**SIDH**)
- Organización de las Naciones Unidas (**ONU**)
- Organizaciones No Gubernamentales (**ONG**)
- Sistema Nacional de Atención y Reparación A Víctimas (**SNARIV**)
- Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario (**SNDDHH**)
- Unidad De Atención y Reparación A Víctimas (**UARIV**)



Introducción

“ Esta es una guerra que creemos no podemos parar, pero que tampoco podemos ganar. La paz es entonces no perderla del todo, y seguir existiendo como país, como proyecto de sociedad bajo una Constitución, para dar una ronda más en contra del mundo social paralelo que crece a la sombra (...). Esta persistencia en la búsqueda de la paz (...) es nuestra paz en cuestión. Y es, en las circunstancias actuales, la forma como aspiramos, equivocadamente o no, levantar sobre este suelo, de una vez y para siempre una civilización.”¹

Julieta Lemaitre

El Centro Carter, en su misión de fortalecer las capacidades de los países en las Américas para promover la democracia, transformar y prevenir los conflictos y mejorar la gobernabilidad democrática, consideró pertinente, *ad portas* a la anunciada conclusión del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, financiar el presente estudio denominado *Trayectoria Institucional de los DDHH: Retos Para Tiempos de Paz*, a cargo de ELEMENTA, Consultoría en Derechos S.A.S.

Este documento busca ofrecer un análisis descriptivo del esquema institucional vigente del Estado colombiano encargado de proteger, garantizar y cumplir los derechos humanos (DDHH) y el derecho internacional humanitario (DIH), con el fin de aportar una línea base que retrate el estado de la arquitectura de la rama ejecutiva, y de esa manera, contribuir con las discusiones sobre capacidad y transformación institucional para el posconflicto en clave de derechos humanos. Más que un estudio extensivo y analítico del contenido de las políticas de derechos humanos en el país y del nivel de cumplimiento de las obligaciones en la materia, se reitera que el presente texto ofrece el panorama organizacional vigente que permite dar cuenta del cómo en Colombia se han protegido los derechos humanos desde la institucionalidad. En tanto que existe muy poca bibliografía que dé cuenta de la forma como el Estado se organiza y se divide para cumplir con los compromisos de respeto y garantía de los DDHH a cargo del Presidente como jefe de gobierno del Estado colombiano.

En ese sentido, el documento cuenta con tres acápite y dos anexos. El primer aparte, sobre *Las entidades de DDHH y la paz en cuestión desde 1991*, presenta la trayectoria histórica del desarrollo institucional que ha

vivido la rama ejecutiva para atender los asuntos de derechos humanos y la relación con las agendas de paz a partir de 1987 y los gobiernos posteriores a la Constitución de 1991.

Seguidamente, en el segundo acápite titulado *El panorama institucional: rompecabezas de las entidades encargadas de la protección de DDHH y DIH*, se da cuenta de la estructura de la rama ejecutiva encargada de la producción y ejecución de los lineamientos y políticas en materia de derechos humanos y paz.

Para después, reseñar algunos aprendizajes de los modelos de gestión pública de los DDHH y el DIH y advertir desafíos para la institucionalidad encargada de asumir los asuntos de derechos humanos en el posconflicto.

Por último, en modo de anexo, se desarrolla el acápite *Entidades vinculadas de DDHH y DIH*, mediante el cual se presentan las funciones de las instituciones que integran el sector de entidades vinculadas de DDHH. Y adicionalmente, en el apéndice *El derecho internacional y los derechos humanos en Colombia*, se recopila el marco jurídico internacional para la protección de los DDHH, mediante la presentación de los instrumentos internacionales ratificados por Colombia y los informes o recomendaciones relevantes de organismos internacionales sobre la institucionalidad armada para atender las cuestiones de derechos humanos y paz.

A manera de advertencia metodológica, resulta importante señalar que se llevó a cabo una búsqueda de fuentes normativas mediante el apoyo bibliográfico, doctrinal y de bancos de normas que contienen las bases jurídicas de las entidades públicas colombianas.

1. Julieta Lemaitre Ripoll. *La guerra y la paz en la Asamblea Constituyente de 1991*. Pág. 146. Ed., Universidad de los Andes (2011).

Las entidades de DDHH y la paz en cuestión desde 1991

El presente acápite ofrece un recorrido histórico por los hitos organizacionales del sector de derechos humanos en Colombia desde 1987 con la creación de la Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos hasta el presente, con el fin de destacar las instituciones que históricamente han asumido un papel protagónico en la dirección y puesta

en marcha de las políticas de DDHH y DIH. En ese sentido, se pretende aportar a la reconstrucción parcial del progreso institucional en materia de derechos humanos que permita inferir algunos desafíos institucionales para el posconflicto bajo la premisa de que “la búsqueda de una paz verdadera debe fundarse en la vigencia de los derechos humanos”¹.

Virgilio Barco Vargas Institucionalización del discurso de los derechos humanos en el Estado colombiano

El discurso de derechos humanos empezó a ser un componente institucional de la política colombiana de forma explícita, a partir de 1987 bajo la presidencia de Virgilio Barco con la creación de la Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos y su comité colaborador integrado por siete ministerios de la época². La entidad fue concebida en su momento como un “polo generador de políticas de derechos humanos hacia diversas instituciones de la estructura estatal y diversos sectores de la sociedad colombiana”³.

Según expertos, uno de los aprendizajes institucionales de los últimos tiempos en materia de DDHH y DIH es el relevante papel que ha jugado la Presidencia de la República asistida por una Consejería dedicada técnicamente a articular los derechos humanos en el quehacer gubernamental. En tanto que,

“esta oficina ha jugado en el pasado un rol articulador y promotor al más alto nivel en materia de derechos humanos y DIH en Colombia, ha propiciado tanto la interlocución nacional como internacional en este tema, facilitando así la construcción de consensos y aprovechando y ampliando el alcance de la voluntad presidencial en este campo”⁴.



1. Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*. OEA/Ser.L/V/III.102.
2. Decreto 2111 del 8 de noviembre de 1987. “Por el cual se asignan funciones al Consejero Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos y se dictan otras disposiciones”.

3. André-Noël Roth Deubel. *Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia*. Pág.110. Ediciones Aurora (2006).
4. Universidad de Los Andes, Facultad de Administración, Asesoría y Gestión, Cía.Ltda. *Proyecto de Fortalecimiento Institucional Del Sector De Derechos Humanos (DDHH) y Del Derecho Internacional Humanitario (DIH) en Colombia*. Pág. 32. (2002).

Durante este período resulta difícil hablar de una formulación y de una implementación de un programa explícito y de una política de promoción y protección activa de los derechos humanos por parte de Estado. Más bien, los esfuerzos de dicha entidad conformada por cuatro asesores, según su decreto de creación, se focalizaron en sensibilizar a sus pares en el discurso de los derechos humanos en la medida que la promoción de los mismos estaba asociada simbólicamente a denunciar los abusos y arbitrariedades cometidas por el poder del Estado y el incremento de las protestas populares del momento.

Previamente a la institucionalización de la Consejería de Derechos Humanos, como el ente articulador del discurso estatal de los derechos humanos, se crea un año antes, en 1986, la Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación (CNR)⁵ como el ente institucional de la rama ejecutiva para centralizar la política de paz del mismo gobierno con el apoyo del Plan Nacional de Rehabilitación creado en el gobierno de Belisario Betancur⁶. Si bien, no se evidencia una articulación institucional entre las dos consejerías se puede afirmar que, por primera vez, se centra en cabeza del Presidente la responsabilidad de liderar los asuntos de paz y derechos humanos mediante un esquema de participación directa bajo la institucionalización del discurso de derechos humanos y paz como entidades a cargo del jefe de Estado⁷.

Según la Universidad de los Andes, la participación de la Presidencia de la República en el tema de DDHH y DIH ha tenido en el país tres modalidades, a saber: i) participación directa a través de la figura de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH; ii) la participación indirecta en cabeza del Vicepresidente directamente, y iii) la participación indirecta a través de la

creación del Programa Presidencial para los DDHH y el DIH a cargo del Vicepresidente. Adicionalmente, se puede deducir con la creación de la oficina del Alto Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad en 2014 un cuarto modelo de participación indirecta a cargo de dicha oficina al interior del Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE).

Dichas apuestas organizacionales del ejecutivo tuvieron lugar, en palabras de Mauricio García Villegas, en un proceso de fragmentación y deterioro institucional gracias a la anormalidad constitucional del uso de estado de excepción⁸ como la regla permanente y una violencia política desbordada⁹ que se traducía en la incapacidad del Estado para proteger y garantizar los derechos humanos de los colombianos por sus agentes y terceros particulares.

Es importante tener en cuenta que, apenas unos años antes de la expedición de la nueva constitución, Colombia vivió unos de los períodos más sangrientos de su historia¹⁰. En palabras de Julieta Lemaitre, sólo entre 1986 y 1990:

“habían estallado 19 carros bomba, con cerca de 300 víctimas, 250 policías habían sido asesinados por sicarios, la guerrilla había volado 125 veces el oleoducto Caño Limón- Coveñas, se contaban 15.000 millones de pesos en pérdidas por terrorismo y miles de militantes anónimos de la Unión Patriótica, partido de izquierda, habían sido abaleados en diferentes lugares del país”¹¹.

Para algunos analistas, el inicio de la década de los noventa era de “completa crisis”¹², la cual requería una reforma institucional para legitimar y modernizar al Estado como para “conjurar la violencia”¹³.

5. Decreto 2577 del 7 de agosto de 1986.
6. Ley 35 del 19 de noviembre de 1982, Decretos 3286,3287, 3288 y 3289 del 20 de Noviembre de 1982.
7. Según la Consultoría de la Universidad de los Andes y Asesoría y Gestión. *Proyecto de Fortalecimiento Institucional Del Sector De Derechos Humanos (DDHH) y Del Derecho Internacional Humanitario (DIH) en Colombia*. Pág. 52 (2002).
8. “En el período comprendido entre marzo de 1984 y diciembre de 1989 se expidieron un total de 139 decretos de estado de sitio” en Mauricio García Villegas. *La eficacia simbólica del derecho*. Pág. 154 Segunda Edición en Penguin Random (2014).
9. Mauricio García Villegas. *La eficacia simbólica del derecho*. Segunda Edición en Penguin Random (2014), pág. 144 y siguientes.
10. Entre 1985 y 1993, lapso dentro del cual se convocó la Asamblea Nacional Constituyente y se expidió una nueva Constitución, se

produjeron muchos asesinatos antes y después de 1991: “Haciendo referencia solamente a los asesinatos de dirigentes y funcionarios, se identificaron un total de 1.286 entre 1985 y 1993. De estos, hay que destacar cuatro candidatos presidenciales, Jaime Pardo Leal, Luis Carlos Galán, Bernardo Jaramillo y Carlos Pizarro (todos antes de 1991). Fue asesinado un Ministro de Justicia, Rodrigo Lara. Fue asesinado el Director de El Espectador, Guillermo Cano. Fueron asesinados dos Magistrados de las máximas cortes, Hernando Baquero Borda y Carlos Valencia. Fue asesinado un Procurador General de la Nación, Carlos Mauro Hoyos. La misma suerte corrió un Gobernador de Antioquia, Antonio Roldán Betancur. Esto sin tener en cuenta alrededor de 200 funcionarios del poder judicial, muchos de ellos asesinados en el marco de investigaciones que llevaban a cabo para esclarecer (...) homicidios (...), como en el caso de doce funcio-

La Constitución aspiracional de la Paz

En medio de dicho contexto sociopolítico y el apoyo de una gran movilización social, se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente que terminó con la expedición de una nueva carta de navegación del Estado colombiano. Para muchos significaba la “solución” hacia un nuevo país que anhelaba la paz, tal y como se infería de la publicidad del gobierno que promovía “la constituyente [como] el camino”¹⁴.

En definitiva, la Carta de 1991 trazó la ruta de la vida de los derechos humanos en Colombia, así como de sus instituciones de defensa y protección. Según André-Noel Roth,

“el proceso constitucional de 1991 fue para los defensores y promotores de tales derechos una “ventana” u oportunidad política para que este tema se institucionalizara en Colombia. [A] partir de allí, los derechos humanos harán parte de la agenda, de las preocupaciones y actividades de varias instituciones estatales y empezaron a ser tema de referencia obligada en los planes nacionales de desarrollo”¹⁵.

Para Rodolfo Arango, la Constitución de 1991 supuso tres cambios fundamentales: i) una transformación cultural a favor de los derechos humanos; ii) un cambio político y iii)

un cambio en la concepción del Estado de derecho al Estado social de derecho¹⁶. Para Carmen Elisa Soto, el impacto de la Constitución estuvo en la institucionalización de los derechos humanos en la agenda nacional y sus efectos en la redefinición de la estructura del Estado¹⁷. A partir de: la consagración de los derechos fundamentales; el artículo 93 que señala que los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia prevalecen en el orden interno; el reconocimiento de una serie de mecanismos jurídicos de protección de derechos como la tutela, y la creación de un Ministerio Público encargado de guardar y promover dichos derechos, entre otras apuestas y reformas de la Carta Política.

De otro lado, para Julieta Lemaitre, la Constitución de 1991 propuso de manera determinante una transformación institucional en dos dimensiones: i) la inclusión política de las fuerzas de izquierda, excluidas del poder como consecuencia del acuerdo político entre el partido Liberal y Conservador durante el Frente Nacional, y ii) la inclusión social, que se dirigía a remediar la pobreza y el aislamiento de las zonas rurales insurrectas¹⁸. En ese sentido, compartimos la propuesta de Lemaitre de comprender que la Constitución de 1991 tuvo una función simbólica de la búsqueda de la paz, que se vio reflejado en el texto al menos de tres formas, a saber:

rios judiciales que fueron asesinados en La Rochela, un lugar próximo a Barrancabermeja. Fue asesinado el comandante de la Policía de Antioquia, coronel Waldemar Franklin Quintero. Asimismo, el ex Secretario de la Presidencia de la República de la administración Betancur, Alfonso Ospina. Igualmente Diana Turbay, hija de un ex Presidente, que era una periodista con reconocimiento nacional. Marina Montoya, la hermana del Secretario General de la Presidencia en el período de Barco. Además, fueron asesinados, siguiendo en orden de frecuencias, 273 Concejales, 199 Inspectores de Policía, 151 Funcionarios del Estado de los niveles nacional, regional y local, 137 Dirigentes Políticos Locales, 129 Militantes y Activistas, 121 Dirigentes Populares, 98 Dirigentes Sindicales, 52 Alcaldes, 36 Dirigentes Departamentales, 27 Diputados y Consejeros Intendenciales, 18 Candidatos a los Concejos Municipales, 11 Parlamentarios, 11 Candidatos a las Alcaldías, seis Candidatos a otros cargos diferentes a los ya mencionados, entre los principales. El listado es incompleto porque además del personal de la justicia no incluido, quedan por fuera policías y militares que fueron asesinados en el cumplimiento de sus funciones. No se incluyeron tampoco muchos periodistas de los niveles regional y local. Tampoco los inmolados del Palacio de Justicia.” Ver: Programa Presidencial de DDHH y DIH. El contexto político y del conflicto armado en que se produjeron las violaciones a los derechos humanos contra integrantes de la UP y el PCC: Análisis por períodos. Bogotá, Noviembre de 2007).

11. Julieta Lemaitre Ripoll. *La guerra y la paz en la Asamblea Constituyente de 1991*. Pág. 1. Ed., Universidad de los Andes (2011).

12. Helena Alviar García, Julieta Leitre Ripoll, Betsy Perafán Liévano. *Constitución y democracia en Movimiento*. Pág.7. Ediciones Uniandes (2016).

13. Para Alviar, Lemaitre y Perafán, “la compleja situación del país era juzgada por lo menos de dos formas, [de un lado], el problema se debía a la debilidad del Estado, incapaz de cumplir la tarea básica de mantener el orden público. Para otros, el problema radicaba en la poca voluntad para ejercer la defensa de los derechos humanos. Esta debilidad se manifestaba en tres aspectos: el primero era el autoritarismo y el abuso del poder, el Segundo era la corrupción en distintos niveles. El tercer problema era la pobreza y las desigualdades que la generaban, descritas a menudo como las causas objetivas de la violencia, según las cuales la injusticia distributiva llevaba a la violencia social. Helena Alviar García, Julieta Leitre Ripoll, Betsy Perafán Liévano. *Constitución y democracia en Movimiento*. Pág.7. Ediciones Uniandes (2016).

14. Julieta Lemaitre Ripoll. *La guerra y la paz en la Asamblea Constituyente de 1991*. Pág. 54. Ed., Universidad de los Andes (2011).

15. André-Noël Roth Deubel. *Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia*. Pág.115. Ed., Ediciones Aurora (2006).

16. Rodolfo Arango. *Derechos, constitucionalismo y democracia*. Pág. 142. Ed. Universidad Externado de Colombia (2004).

17. Carmen Elisa Soto. *Generación de políticas gubernamentales de derechos humanos a partir de la Constitución de 1991*. Pág. 56. Ed., Universidad de los Andes (2006).

1. Una referencia a la paz retórica contemplada en el art. 22 al advertir que “la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”;
2. La búsqueda de la paz política ligada a más democracia y más derechos humanos como medios para lograr el fin de la violencia política de la época. Evidente en los nuevos mecanismos de participación popular; el reconocimiento de los derechos fundamentales como dispositivos para limitar el poder del Estado, entre otras reformas constitucionales; y
3. La paz en el marco de la “guerra contra las drogas” representada de alguna manera en la prohibición constitucional de la extradición¹⁹.

Estas aspiraciones de paz e ideales de cambio en la Constitución han sido vistos desde miradas más críticas. Por ejemplo, algunos autores como Ochy Curiel²⁰, destacan que la expedición de la Constitución de 1991 estuvo enmarcada, al igual que en otros países latinoamericanos, por imposiciones económicas de tipo neoliberal, bajo la presión de las instituciones financieras internacionales. Así mismo, Hernando Valencia Villa propone una lectura crítica de la Carta Política como un intento más de reformismo normativo, “en tanto estrategia ideológica preventiva de cambio social y generadora de consenso político, para ajustar cuentas”, pero incapaz de atender las desigualdades sociales como causa objetiva de la violencia histórica que ha sufrido el país²¹. Y en consecuencia, se podría afirmar que ningún sector del país ha logrado asumir la defensa y aplicación de la “Constitución como un tratado de paz o como programa de modernización democrática, [y por tanto] el pacto de 91 arriesga convertirse en otra carta de batalla”²².

18. Julieta Lemaitre Ripoll. *La guerra y la paz en la Asamblea Constituyente de 1991*. Pág. 1-6. Ed., Universidad de los Andes (2011).
19. *Idem*. Pág. 6.
20. Ochy Curiel. *La nación heretosexual: análisis del discurso jurídico y el régimen “heterosexual” desde la antropología de la dominación*. Pág. 61, Ed. Impresol (2013).
21. Hernando Valencia Villa. *Cartas de Batalla: Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Pág.204. Ed. Panamericana. (2010).
22. *Idem*. Pág.228.
23. Ver: www.derechoshumanos.gov.co/consejeria/Paginas/Antecedentes.aspx. Visitada el 13 de mayo de 2016.
24. Art. 282 de la Constitución Política.
25. André-Noël Roth Deubel. *Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia*. Pág.128. Ed., Ediciones Aurora (2006); al respecto el Decreto 2035

César Gaviria Trujillo

Apuesta por la institucionalidad de los derechos humanos desde la Estrategia Nacional Contra la Violencia



1990 - 1994

1986 ■ 2016

En el gobierno de César Gaviria (1990-1994), la política nacional en derechos humanos estuvo a cargo de la Consejería de Derechos Humanos bajo el modelo de responsabilidad directa del gobierno Virgilio Barco. Su primer paso fue organizarse en centro de quejas y prevención de violaciones de derechos humanos donde se presentaron las primeras experiencias de protección de defensores y activistas²³.

Adicionalmente, la Consejería se empeñó en sacar adelante los contenidos del proyecto de ley que pondría en marcha la Defensoría del Pueblo como la entidad acreditada para velar por la “promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos”²⁴. André-Noel Roth resalta que el Ministerio de Gobierno (hoy del Interior) empezó a asumir algunas tareas de protección de los derechos humanos²⁵, al igual que el Ministerio de Relaciones Exteriores que con la Cancillería y la Consejería dieron los primeros pasos hacia arreglos amistosos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Para dicho gobierno, el discurso de los derechos humanos estaba asociado a los efectos simbólicos y materiales de la guerra política que vivía el país. De las palabras del Consejero de Derechos Humanos ante la CIDH, que se transcriben a continuación, se desprende que el principal objetivo del gobierno en materia de DDHH era frenar las “causas objetivas” de la violencia.

“La experiencia histórica reciente enseña que en Colombia los riesgos más graves en materia de violencia y violaciones de los derechos humanos proceden de las tendencias a la desinstitucionalización de los conflictos. En las zonas y en las órbitas de la vida social en que irrumpe un factor de desencadenamiento de la violencia. Extender los recursos y las formas de presencia de la acción institucional hacia esas órbitas se torna indispensable, si se quiere evitar el despeñadero de la guerra sucia”²⁶.

En ese sentido, Gaviria situó los discursos de derechos humanos y paz bajo la sombrilla de las políticas de seguridad y defensa presente en la “Estrategia Nacional contra la Violencia”. En consecuencia para Carmen Elisa Soto, las “exigencias a veces contradictorias de las políticas de seguridad y las de derechos humanos fueron resueltas a favor de las primeras”²⁷. Bajo dicho marco, se negociaron acuerdos con el Quintín Lame, El Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Ejército Popular de Liberación, la desmovilización del M-19 y los intentos fallidos de negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Esto llevó a que se diseñara un esquema institucional para negociar la paz por parte de la Consejería Presidencial para la Seguridad y la Defensa Nacional²⁸; la Comisión Asesora de Reinserción²⁹; la Dirección Presidencial para la Reinserción³⁰ y la Consejería para la Reconciliación que se denominaría Conseje-

ría para la Paz³¹, y que vería menguada su capacidad de acción un año más tarde cuando se decretó el traslado de algunas de sus funciones la Consejería para la Seguridad y la Defensa³². Para Julieta Lemaitre, la defraudada negociación con las FARC-EP y el ELN en el gobierno Gaviria se debió, entre otras razones, porque “la administración o parte de ést[a], no veía la paz (...) como una posibilidad cercana y que se preparaba en cambio para buscar el triunfo militar”³³.

Como consecuencia, las tensiones del discurso de los derechos humanos en la institucionalización del gobierno estuvo determinada como el medio para frenar los abusos de la fuerza pública mediante su “profesionalización” de la temática en el sector castrense; la instalación de oficinas de derechos humanos a nivel departamental y el *boom* de la constitucionalización de los derechos fundamentales por parte de la Corte Constitucional. No se puede dejar de mencionar como parte del esquema institucional la creación de:

1. Las Oficinas permanentes de derechos humanos coordinadas por la Procuraduría General de la Nación en Bogotá, Cali, Medellín y Cúcuta.
2. El Comité de Análisis entre las Consejerías Presidenciales de DDHH y Seguridad Nacional.
3. La Oficina de DDHH en el Ministerio de Defensa.
4. La Unidad de DDHH en el DAS.

de 1991 establece como función principal del Ministerio de Gobierno atender materias relativas al orden público, a los asuntos políticos, a la paz, la convivencia ciudadana y los derechos y libertades fundamentales (artículo 2). En ese sentido se dispone que en desarrollo de la función de formular las políticas de convivencia ciudadana, rehabilitación y la paz, correspondía al Ministerio de Gobierno velar por el ejercicio y respeto de los derechos, libertades y garantías fundamentales de todos los habitantes del territorio colombiano.

26. Carmen Elisa Soto. *Generación de políticas gubernamentales de derechos humanos a partir de la Constitución de 1991*. Pág.88. Ed., Universidad de los Andes (2006).

27. *Idem* Pág.78.

28. Decreto 1874 de agosto de 1990.

29. Decretos 2198 y 2199 de septiembre de 1991.

30. Decreto 2884 del 26 de diciembre de 1991.

31. Decreto 0053 del 13 de enero de 1992.

32. Mediante el Decreto 1805 del 10 de septiembre de 1993, el artículo primero afirma que: “Asígnese las funciones del Despacho del Consejero para la Paz, al Consejero para la Defensa y la Seguridad Nacional”.

33. Julieta Lemaitre Ripoll. *La guerra y la paz en la Asamblea Constituyente de 1991*. Pág.86. Ed., Universidad de los Andes (2011).

Ernesto Samper Pizano Internacionalización del discurso de los derechos humanos



1994 - 1998

1986

2016

Posteriormente, durante el Gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) se elaboró a cargo de la Consejería de Derechos Humanos la primera política en materia de DDHH y DIH conocida como “Nueva Política por la Vida, Derechos Humanos”³⁴. Adicionalmente, en el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno reiteró que las causas de las violaciones a los DDHH y DIH se encontraban principalmente en el conflicto armado y en la debilidad de la administración de justicia que dejaba en la impunidad las denuncias de los delitos sobre violaciones de DDHH. En ese sentido, las políticas de derechos humanos y de paz “compartieron el propósito de la regularización del conflicto armado interno”³⁵.

Para Carlos Vicente de Roux, Consejero de Derechos Humanos de la época, la “Nueva Política por la Vida” se focalizó en cuatro áreas: i) seguimiento e impulso a los casos de violación de derechos humanos reportados y clasificados por la Consejería Presidencial por región, dinámicas específicas y trámite ante organismos inter-

nacionales; ii) elaboración de informes y respuestas a requerimientos de los organismos internacionales de protección de derechos humanos; iii) valoración de tendencias y evolución de las problemáticas de derechos humanos a partir del seguimiento de estadísticas del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y otras fuentes no oficiales de las organizaciones no gubernamentales; iv) formalización de espacios de interlocución con las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos humanos³⁶.

De alguna manera, puede afirmarse que el énfasis del accionar del ejecutivo estuvo en atender la agenda de la comunidad internacional como eco a las denuncias de las organizaciones no gubernamentales nacionales, bajo el entendido que dichos espacios podían significar una cooperación activa para el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de DDHH y DIH. A modo de ver de Andrés Noel-Roth, los esfuerzos se centralizaron más en la instalación de un esqueleto administrativo que en la implementación misma de la política como medida de evidencia a la presión internacional, lo que supuso un distanciamiento del discurso de derechos humanos de los asuntos de seguridad de la administración previa. Por lo que resulta importante mencionar la Ley 199 de 1995 que precisó las funciones en DDHH a cargo del Ministerio del Interior y la creación de la Unidad Administrativa Especial de los Derechos Humanos³⁷. Adicionalmente, vale la pena resaltar que en dicho período la Consejería contó con mayor infraestructura física y de recursos humanos y financieros desde su fecha de instalación en 1987. Así mismo, trasladó su función de centro de atención de quejas y denuncias para impulsar la política y ser ente encargado de la coordinación interinstitucional. Según el Consejero “era preciso aprovechar la condición de instancia de alto gobierno y (...) cercanía al Presidente para coordinar las labores en la materia que realizaban distintas instancias”³⁸.

34. Una nueva política por la vida, Derechos Humanos : mensaje del Presidente de Colombia Ernesto Samper Pizano a todos los colombianos con ocasión del Día Internacional de los Derechos Humanos, 9 de septiembre de 1994.

35. Carmen Elisa Soto. *Generación de políticas gubernamentales de derechos humanos a partir de la Constitución de 1991*. Pág.142. Ed., Universidad de los Andes (2006).

36. *Idem* Pág.116.

37. Ley 199 de 1995 y Decreto 0372 del 26 de febrero de 1996.

38. Carmen Elisa Soto. *Generación de políticas gubernamentales de derechos humanos a partir de la Constitución de 1991*. Pág.147. Ed., Universidad de los Andes (2006).

En ese sentido, la política según André Noel-Roth se destacó por atender las siguientes seis temáticas: i) la aplicación del DIH; ii) la superación de la impunidad; iii) la erradicación del paramilitarismo; iv) la atención a los desplazados; v) la cultura ciudadana por los DDHH; y vi) la cooperación con los organismos internacionales de derechos humanos³⁹.

Paralelamente, la política "Paz Integral y Diálogo Útil" aspiraba, entre otros, a un diálogo en medio del conflicto armado en donde las reglas del DIH permitieran un nivel mínimo de "humanización" del conflicto. Para ello, se transformó una vez más la propuesta institucional para la paz y se nombró a un Alto Comisionado para la Paz⁴⁰ que sería la cabeza de la Consejería Presidencial para la Paz. Adicionalmente, se crea una instancia de carácter consultivo en la materia: La Comisión de Acción para la Paz;⁴¹ se crea un Fondo de Programas Especiales para la Paz⁴² que apoyaría las funciones del Alto Comisionado; y se crea el Consejo Nacional de Paz⁴³. Bajo dicho esquema se expide la Ley 418 de 1997, por la cual se consagraron una serie de instrumentos transitorios⁴⁴ para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia, norma que puede definirse como la base normativa de la justicia transicional del modelo de justicia y paz de la Ley 975 de 2005 en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

Sumado a los avances institucionales en materia de paz y derechos humanos previamente reseñados, el gobierno Samper expidió la Ley 387 de 1997 como mecanismo para atender sistemáticamente las consecuencias del desplazamiento forzado como una consecuencia del conflicto en Colombia⁴⁵. A través de esta ley se buscó ordenar la implementación de las medidas para la prevención, atención, protección y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia, para lo cual se **dispuso la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIDP)** con todo un andamiaje interinstitucional para su puesta en marcha⁴⁶.

Su funcionamiento se nutrió de los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, como los CONPES 2804 de 1995 y 3057 de 1999. En manos del SNAIDP estaba implementar el Programa Nacional de Atención a la Población Desplazada que contaba con una estrategia de consolidación y estabilización socio-económica, la atención a través de programas de salud, educación y vivienda urbana, la divulgación de los beneficios del programa y medidas para prevenir el desplazamiento y garantizar el retorno. De esta manera, más que para la reparación, se diseñaron acciones encaminadas a la creación de un sistema de atención y de asistencia al desplazamiento⁴⁷.

Además de la ratificación de múltiples instrumentos internacionales de DDHH y DIH - como el Protocolo II de los Convenios de Ginebra y la Convención Belém do Pará- en este gobierno⁴⁸ vale la pena resaltar que:

1. La Fiscalía General de la Nación asignó un alto nivel de prioridad a las investigaciones sobre violaciones de DDHH y se creó un programa de protección de testigos.
2. Se reformó la Justicia Penal Militar con el fin de adecuarla a la Constitución de 1991.
3. Se impulsó la Ley 288 de 1996 de pago de indemnizaciones por violaciones de los DDHH para lo que se creó un Comité de Ministros.
4. Se reactivaron y racionalizaron los esquemas interinstitucionales de registro y seguimiento de casos de violación a los derechos humanos.
5. Se pusieron en marcha oficinas de DDHH en las guarniciones militares y de policía.
6. Se creó la Red de Solidaridad Social (RSS).
7. Se firmó el Convenio para el establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (1996).

no había logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de estas personas, ni asegurar el goce efectivo de sus derechos. Conforme a la Corte, entre las graves deficiencias institucionales de la política pública que habían hecho ineficiente su ejecución, se evidenciaba la falta de articulación y asignación de responsabilidades concretas a las entidades del SNAIDP, el bajo nivel de cobertura de todos los componentes de la política, la falta de espacios para la participación de la población desplazada, la escasez de recursos y la falta de mecanismos de evaluación de gestión. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-025 de 2004. (M.P. Manuel José Cepeda: 22 de Enero de 2004).

39. André-Noël Roth Deubel. *Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia*. Pág.128. Ed., Ediciones Aurora (2006).
40. Decreto 1959 del 9 de agosto de 1994.
41. Decreto 2107 de 1994.
42. Ley 368 de 1997 y el Decreto 2429 de 1997.
43. Ley 434 de 1998.
44. Posteriormente prorrogada por la Ley 548 de 1999 y 782 de 2002.
45. Sin embargo, media década después la Corte Constitucional, mediante sentencia T-025 de 2004, había declarado un estado de cosas inconstitucional sobre la situación de la población desplazada y afirmó que la política pública de atención

Andrés Pastrana Arango Nuevo modelo de responsabilidad indirecta a cargo del Vicepresidente

Por su parte, la administración de Andrés Pastrana (1998-2002) expidió el 12 de agosto de 1999 "La Política de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derechos Internacional Humanitario" como resultado de una concertación interinstitucional que intentaba asegurar la participación de diferentes sectores del gobierno nacional, especialmente de la Cancillería y el Ministerio de Defensa. Los principales lineamientos de la política fueron: i) la lucha contra los grupos armados; ii) la seguridad de los defensores de derechos humanos y personas amenazadas; iii) la atención a la población desplazada por la violencia; iv) las medidas de impulso al derecho internacional humanitario; v) el acceso a la administración de justicia; vi) el plan nacional de acción en derecho humanos y DIH⁴⁹.

De acuerdo a Carmen Elisa Soto, la política del gobierno Pastrana guardaba en común con la política de Samper la mayoría de sus ejes; la principal novedad radicaba en la propuesta de elaboración de un Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos. Para ello, fue creada la Comisión Intersectorial Permanente de Derechos Humanos y Derecho Internacional⁵⁰; sin embargo, la puesta en marcha de la Comisión estuvo limitada por la falta de capacidad institucional del Programa Presidencial de Derechos Humanos a cargo del Vicepresidente, sin que puedan destacarse avances hacia la consolidación del Plan salvo la redacción en 2002 de un esquema básico para la concertación del mismo que fue dejado a la consideración de la administración entrante⁵¹.

Para el gobierno Pastrana, el discurso de los derechos humanos expuesto en su política estuvo determinado por el contenido de los principios del derecho interna-

46. Entre las entidades que formaban el SNAIDP se encontraba: Presidencia, Vicepresidencia, Agencia Presidencial para la Acción Social, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Comercio, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Educación, Ministerio de Ambiente, Departamento Nacional de Planeación, Defensoría del Pueblo, Alto Comisionado para la Paz, ICBF, SENA, Comisión Nacional de Televisión, Banco Agrario, INCODER, Bancolder, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Organizaciones de la Población Desplazada.
47. Juan Felipe García & otros. *La descampesinización en Colombia*. Pág. 92-95. Ed., Pontificia Universidad Javeriana (2013).



1998 - 2002

1986 ■ 2016

cional humanitario, la atención de los derechos de la población desplazada y la introducción de la relación entre la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales y otros derechos como la vida y la libertad.

Frente al modelo de gestión de la política de derechos humanos se presentaron dos transformaciones importantes. En primer lugar, después del modelo de participación directa a cargo del Presidente se llevó a cabo un rediseño político administrativo para dar lugar a un

48. Carmen Elisa Soto. *Generación de políticas gubernamentales de derechos humanos a partir de la Constitución de 1991*. Pág.122-136. Ed., Universidad de los Andes (2006).

49. *Idem*. Pág. 220.

50. Decreto 321 de 2000. La Comisión estaba integrada por el Vicepresidente de la República, Los ministros del Interior, Justicia, Relaciones Exteriores, Defensa y Trabajo y el Alto Comisionado para la Paz.

51. Carmen Elisa Soto. *Generación de políticas gubernamentales de derechos humanos a partir de la Constitución de 1991*. Pág. 220. Ed., Universidad de los Andes (2006).

esquema de responsabilidad indirecta a cargo del Vicepresidente, con la creación y posesión del Consejero Presidencial para lo concerniente a los Derechos Humanos y la Lucha contra la Corrupción en cabeza del Vicepresidente⁵². Lo anterior con,

“la intención de dar mayor jerarquía al tema de los derechos humanos [se] nombró como Alto Consejero presidencial al Vicepresidente de la República, Gustavo Bell Lemus, quien asumió, entre otras funciones, las de la Consejería para los Derechos Humanos. Después de varios esquemas administrativos puestos en marcha, en el año 2000 se expide el Decreto 1636 por medio del cual se crea el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, bajo la supervisión inmediata del Vicepresidente de la república”⁵³.

Entre las funciones otorgadas al Alto Consejero Presidencial en cabeza del Vicepresidente fueron: asistir y sugerir al Presidente las acciones de coordinación y otras medidas para garantizar el respeto de los DDHH y atender los requerimientos de los organismos internacionales, entre otras funciones. Vale la pena destacar

que dentro de su mandato se consolidó el Observatorio de Derechos Humanos y DIH que tuvo como finalidad recopilar y sistematizar la información sobre las violaciones a los derechos humanos (vida e integridad); seguimiento a indicadores sobre la evolución del conflicto e identificación de las problemáticas de derechos humanos en el país.

El cambio de esquema pretendió, para algunos analistas, brindar un mensaje para los organismos de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales, en el sentido de darle posición y nombre propio al interlocutor del gobierno en dichos asuntos⁵⁴.

En segundo lugar, se transformó la Consejería en el Programa Presidencial de DDHH y DIH. Ello conllevó la reducción en un 80% de la planta del personal, en la cual pasó de contar con más de cuarenta profesionales a sólo diez asesores el equipo de la Consejería para finalmente ser eliminada en diciembre de 1998. Sin embargo, gracias a la cooperación internacional se creó en 2000 el Programa Presidencial de DDHH y DIH bajo la supervisión del Vicepresidente como Alto Consejero en la materia⁵⁵, y dar lugar, al tercer modelo de participación indirecta.

52. Decreto 1820 del 7 de septiembre de 1998, Decreto 1845 de septiembre de 1998 y Decreto 1529 de 1999. Tomado de Carmen Elisa Soto. *Generación de políticas gubernamentales de derechos humanos a partir de la Constitución de 1991*. Pág. 168. Ed., Universidad de los Andes (2006); Discurso de Andrés Pastrana durante la posesión del Vicepresidente Gustavo Bell y su nombramiento como Alto Consejero de los Derechos Humanos: andrespastrana.org/portfolio-items/posesion-de-gustavo-bell-como-alto-consejero-en-derechos-humanos/

53. André-Noël Roth Deubel. *Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia*. Pág. 132. Ed., Ediciones Aurora (2006).

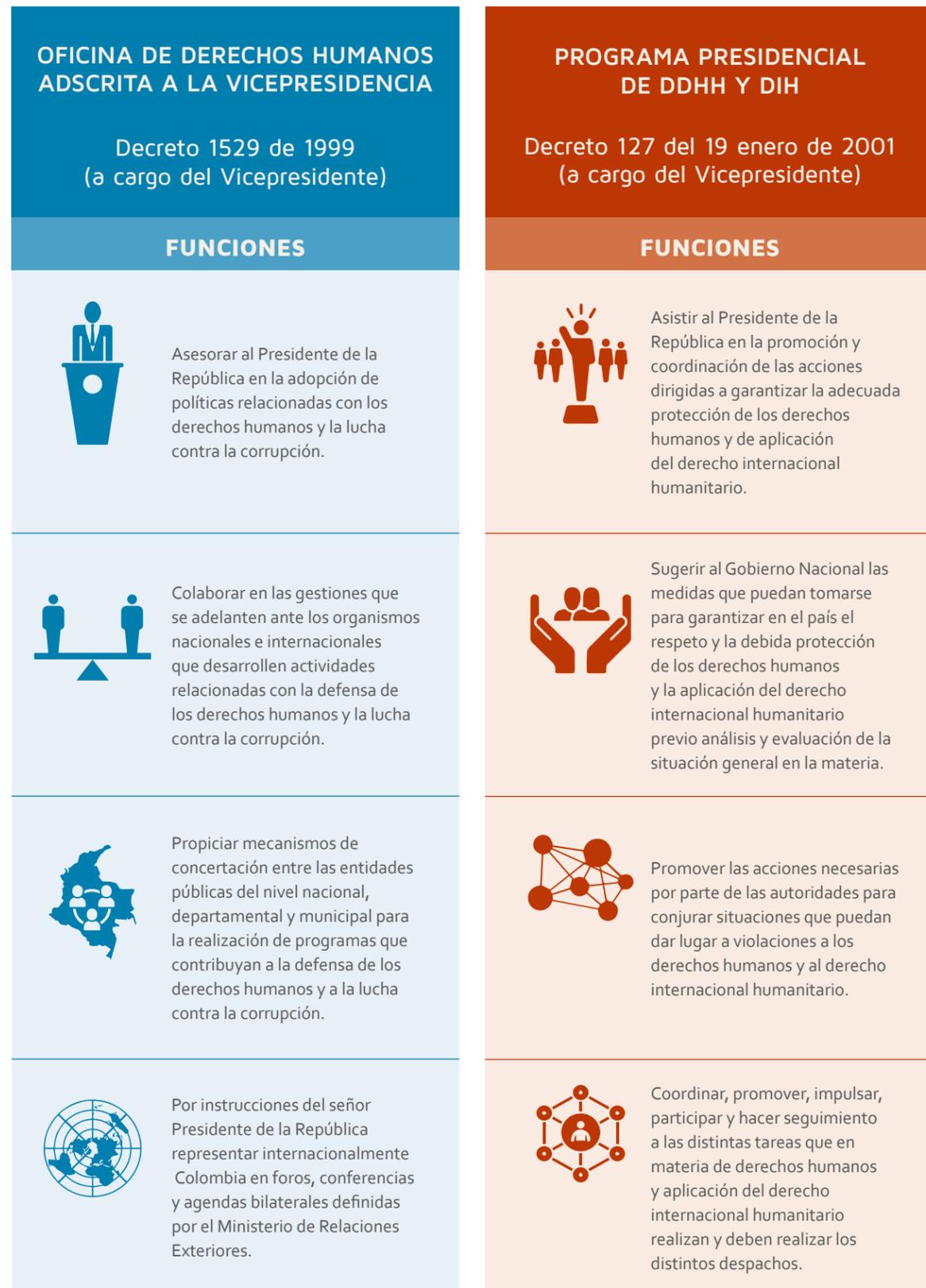
54. Carmen Elisa Soto. *Generación de políticas gubernamentales de derechos humanos a partir de la Constitución de 1991*. Pág. 228. Ed., Universidad de los Andes (2006).

55. Decreto 1636 del 23 de agosto de 2000.

Gráfica 1

CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS	
Decreto 2111 de 1987 (a cargo del Presidente)	
FUNCIONES	
 <p>Informarse, en cuanto no se trate de documentos reservados, sobre las denuncias que se formulen ante cualquier organismo público o privado, relacionadas con la violación de los derechos humanos.</p>	 <p>Colaborar con los organismos investigadores en todo aquello que esté a su alcance para lograr el esclarecimiento de los hechos violatorios de los derechos humanos y su sanción si a ello hubiere lugar.</p>
 <p>Coordinar las acciones dirigidas a garantizar la adecuada protección y defensa de los derechos humanos fundamentales consagrados en el Título III de la Constitución Política y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.</p>	 <p>Rendir al Gobierno Nacional informes periódicos sobre los asuntos de su cargo.</p>
 <p>Establecer contactos con las Comisiones Especiales de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y de los grupos de trabajo correspondientes, así como con la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH).</p>	 <p>Sugerir al Gobierno Nacional las medidas que puedan tomarse para garantizar en el país el respeto y la debida protección de los derechos humanos.</p>
 <p>Asegurar que se produzca oportuna respuesta y adecuado trámite de las peticiones y demandas formuladas por organismos nacionales e internacionales vinculados a la defensa de los derechos humanos.</p>	 <p>Coordinar su actividad con los organismos del Estado vinculados a la protección de los derechos humanos.</p>
 <p>Recibir y tramitar las quejas, denuncias o amenazas que sobre violación de los derechos humanos se formulen ante su Despacho y ponerlas en conocimiento del organismo competente para la correspondiente investigación.</p>	 <p>Desarrollar todas aquellas actividades que se deriven de la obligación de dar cumplimiento a las funciones establecidas en los anteriores numerales del presente artículo.</p>

Gráfica 1



La política de DDHH de nuevo se estructuró como un derivado de la política de paz para el cambio. Sin embargo, para algunos sectores y organizaciones de la sociedad civil se presentó un desbordamiento de los temas directamente relacionados con la paz sobre las necesidades en materia de derechos humanos⁵⁶ que requería el país. De manera concreta, la Alta Comisionada de Derechos Humanos para los Derechos Humanos de Naciones Unidas expresó al inicio de la administración que,

“Si bien se recono [ce] la importancia acordada a los esfuerzos de paz adelantados por el Gobierno de Colombia, se señaló que la paz no puede ser desvinculada de la problemática de los derechos humanos y del derecho al desarrollo. En este sentido, se sugirió que en las negociaciones de paz, el tema de los derechos humanos y del derecho al desarrollo sean parte de los acuerdos a los que se llegue”⁵⁷.

La lógica organizativa para llevar a cabo los acuerdos de paz con las FARC-EP y el ELN siguió los mismos derroteros del gobierno Samper⁵⁸. A cargo del Alto Comisionado en la Consejería Presidencial Para la Paz, con la puesta en marcha de la conocida Zona de Distensión, su Mesa nacional de diálogo y negociación y el Comité temático nacional. Para el año 2000, el gobierno como respuesta a los tropiezos de las negociaciones crea el Frente Común por la Paz y Contra la Violencia como órgano asesor y consultor de su administración para asuntos de paz sin que se llegara a una solución negociada con las FARC-EP y el ELN.

A manera de síntesis, se destaca en el marco de este gobierno⁵⁹:

1. La creación de un sistema de alertas tempranas para prevenir el desplazamiento.
2. El fortalecimiento del Ministerio de Interior en su trabajo con la sociedad civil para la protección de los derechos humanos de los grupos vulnerables como periodistas, sindicalistas e indígenas.

56. Fundación Social. *Informe presentado por la Fundación Social a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 100 período ordinario de sesiones*. Pág.29. Septiembre (1998).
 57. Mary Robinson, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. (1998).

Álvaro Uribe Vélez La Política de Seguridad Democrática indirecta a cargo del Vicepresidente



2002 - 2006 /
2006 - 2010

1986 ————— 2016

Durante los dos períodos presidenciales del gobierno Uribe (2002-2006; 2006-2010), la política de “Seguridad y Defensa” fue la reacción del Estado para enfrentar el conflicto armado, bajo la idea de reforzar y garantizar el estado de derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática, según el cual – con seguridad y orden- se garantizarían también los derechos humanos. La política de DDHH fue entendida en un sentido amplio para abarcar varias esferas de

58. Gersón Iván Arias. Fundación Ideas Para la Paz. Pág. 21. *Una mirada atrás: procesos de paz y dispositivos de negociación del gobierno colombiano*. Working Papers (2008).
 59. Carmen Elisa Soto. *Generación de políticas gubernamentales de derechos humanos a partir de la Constitución de 1991*. Pág.215-228. Ed., Universidad de los Andes (2006).

la actuación estatal. En ella cabían las labores de los órganos judiciales, las garantías políticas, la transparencia en la administración de los bienes públicos y la seguridad. Estos componentes fueron desarrollados con un enfoque operativo de gestión pública. Como parte de los planes de desarrollo departamental y municipal se dejó planteado el fortalecimiento de la fuerza pública, la dinamización de la justicia y la atención en zonas aisladas del país.

Durante este gobierno, además de reforzarse el pie de fuerza y las acciones beligerantes contra la insurgencia, se iniciaron negociaciones con distintos grupos de autodefensas o paramilitares y se comenzaron procesos de desmovilización⁶⁰. A su vez, de manera paralela, la consigna era avanzar en términos de derechos humanos en el gobierno de Uribe anudado con la "Política de Seguridad Democrática".

El enfoque principal de la política de seguridad democrática estuvo en combatir y derrotar militarmente a los grupos alzados en armas y al narcotráfico. La estrategia consistió en ocupar militarmente todo el territorio nacional, lo que implicó un aumento en el número de uniformados, el establecimiento de redes de cooperantes, el pago de recompensas por información y el apoyo de una justicia expedita. Bajo este modelo la protección a los derechos humanos no fue prioritaria⁶¹.

Para los expertos, la transformación hacia la constitución de un Estado de tipo gerencial significó un cambio en la estructura y las funciones que modificó el esquema institucional para la defensa y protección de los derechos humanos⁶². Las entidades que definieron la visión e implementación de las políticas fueron: el Ministerio del Interior, la Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Defensa y el Ministerio Público.

La Vicepresidencia con el Programa de Derechos Humanos y DIH se consolidó como la entidad de mayor alto nivel para coordinar las políticas de derechos humanos. El Decreto 519 de 2003 modificó las funciones iniciales otorgadas a dicho Programa en la administración anterior⁶³.

En ese sentido, para el 2003, el Programa se posicionó como la entidad coordinadora de las políticas para los DDHH; debía ser el enlace con el Ministerio de Relaciones Exteriores ante los organismos regionales y universales de protección de DDHH; y ser la entidad encargada del análisis de la situación de los DDHH del país para sugerir medidas de respeto en la materia, articular la relación con la sociedad civil y hacer el seguimiento al Plan Nacional de Acción propuesto, sin mayores avances de implementación en la política anterior. De otro lado, el Ministerio del Interior y de Justicia, a cargo de la Dirección de Derechos Humanos⁶⁴, se definió como el órgano del ejecutivo encargado de apoyar el diseño concertado de las políticas de derechos humanos y DIH⁶⁵; ser la entidad encargada de promover el discurso en los planes de desarrollo departamental y municipal para la apropiación del tema en las regiones y apoyar al Programa Presidencial de Derechos Humanos.

El Decreto 200 de 2003 empieza a utilizar la palabra "sistema de derechos humanos y aplicación al DIH" para dirigirse al conjunto de entidades del Estado encargadas de la materia sin distinguirlas pero rescatando el trabajo conjunto con el Programa de DDHH y DIH a cargo del Vicepresidente. Se puede inferir una duplicación de funciones entre el Decreto 200 de 2003, que asignaba funciones al Ministerio de Interior y de Justicia, y el Decreto 519 de 2003, que asignaba funciones al Programa de Derechos Humanos de la Vicepresidencia.

60. Laura Valdés Rojas. *Análisis del discurso mediático de la Política de Derechos Humanos en la Política de Seguridad Democrática del Gobierno Álvaro Uribe Vélez*. Ed., Pontificia Universidad Javeriana. Pág. 10-50. (2005).

61. André-Noël Roth Deubel. *Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia*. Pág. 138. Ed., Ediciones Aurora (2006).

62. *Idem*. Pág. 144.

63. Decreto 519 de 5 de marzo de 2003. "Por el cual se suprimen, se transforman y se crean unas consejerías y programas presidenciales". Adicionalmente a las funciones que tenía esta entidad en el 2001 se agregaron: i) Realizar estudios y análisis

sobre la situación de DDHH y la aplicación del DIH; ii) Coordinar la elaboración del informe anual sobre DDHH.; iii) Ejercer la Secretaría Técnica de la Autoridad Nacional de lucha contra las minas antipersonales y de la Comisión Intersectorial de DDHH; iv) Participar en las reuniones y tareas del Comité Intersectorial Permanente para la Coordinación y Seguimiento de la Política Nacional en Materia de Derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario y hacer seguimiento al Plan Nacional de Acción en el Tema.

64. Art. 17 del Decreto 200 del 3 de febrero de 2003.

65. Art. 1 del Decreto 200 del 3 de febrero de 2003.

66. Ley 418 de 1997.

De otro lado, en este gobierno se quebró la tradición que desde 1997 traían las políticas gubernamentales sobre la paz de negociar sobre la base del reconocimiento del estatus político a los grupos armados⁶⁶ y pactar la paz en medio del conflicto. Lo que de alguna manera marcó, entre otras razones, el acercamiento con los grupos paramilitares a cargo del Alto Comisionado Para la Paz desde el 2002. Con posterioridad de la "Declaración por la Paz en Colombia" de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) se nombró una Comisión Exploratoria de Paz paralelo a una reforma jurídica con la Ley 782 de 2002 que permitió darle viabilidad a las negociaciones del gobierno con miembros de los grupos paramilitares que terminó con el llamado Acuerdo de Santa Fe de Ralito en julio de 2003.

Posteriormente, como marco normativo para las desmovilizaciones de los grupos paramilitares, se expidió la **Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz**⁶⁷. Esta Ley regulaba un esquema institucional⁶⁸ para la reincorporación de los miembros de grupos armados al margen de la ley que contribuyeran a la consecución de la paz mediante la dejación de armas y la narración de la verdad de los hechos ocurridos durante el conflicto armado. En virtud del carácter residual del Estado para crear una cobertura de los derechos de las víctimas, el gobierno expidió el Decreto 1290 de 2008, mediante el cual, se creó un Programa de Reparación Individual por vía administrativa, el cual consagraba el concepto de la reparación integral.

Del proceso de Justicia y Paz se ha criticado fuertemente, entre otras cosas, la falta de participación de las víctimas en el proceso, la lentitud de los procesos de justicia y posible impunidad (para 2014 se habían emitido sólo 16 sentencias condenatorias) y la imposibilidad de responder institucionalmente frente al universo de víctimas o repararlas⁶⁹.

Algunos autores sugieren que durante el gobierno Uribe existió una tensión entre una política de seguridad con un marco legal y político antiterrorista y la defensa de los derechos humanos, toda vez que ciertas organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales denunciaron algunas situaciones que directa o indirectamente se relacionaban con el Estado, como ejecuciones extrajudiciales, el aumento del desplazamiento forzoso y las interceptaciones ilegales⁷⁰. Durante este gobierno:

1. Se creó la institucionalidad para acompañar el proceso de desmovilización como el Programa para la Reincorporación de la Vida Civil, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y el Grupo de Memoria Histórica.
2. Se crearon programas de reducción de la pobreza basados en transferencias de dinero como Familias en Acción, Familias Guardabosques y Mujeres Ahorradoras en Acción que se articulaban en la Red Juntos⁷¹.
3. Se expidió el CONPES 3411 de 2006 de lucha contra la impunidad.

67. Ley 975 de 2005. "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios". Julio 25 de 2005.

68. Entre las instituciones creadas para la implementación de la ley se encuentran los Tribunales Superiores del Distrito Judicial, la Unidad Nacional de la Fiscalía para la Justicia y la Paz, la Procuraduría Judicial para la Justicia y la Paz, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes, el Fondo de Reparación para las Víctimas y posteriormente, la Agencia Colombiana para la Reintegración.

69. Camilo Gonzáles Posso. *Ley 975 de 2005: ocho años después ni justicia ni paz*. Ed. Indepaz (2014).

70. Laura Patricia Delgado Puentes. *Análisis de los Derechos Humanos en la Política Exterior de los Gobiernos de Álvaro Uribe Vélez: discrepancia entre las normas y la realidad*. Revista Análisis Internacional. Enero-Junio 2014. At. 157.

71. Laura María Garzón. *Análisis de los tres principales objetivos estratégicos de la política de seguridad democrática: consolidación del control estatal del territorio, confianza inversionista y cohesión social (2002-2010)*. Ed., Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Pág. 34 (2011).

Juan Manuel Santos

El Sistema Nacional de Derechos Humanos

A lo largo de los dos períodos presidenciales de Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014 –presente), el discurso de los DDHH y la paz han tallado, de alguna manera, el modelo institucional del Departamento Administrativo de Presidencia de la República (DAPRE) y la visión del quehacer gubernamental. Como resultados palpables de dichos discursos se destacan, entre otras reformas: la construcción de la **Estrategia Nacional Para la Garantía de los Derechos Humanos, 2014-2034**; los arreglos logrados hasta el momento en la negociación del Acuerdo de la Habana con las FARC-EP, y los recientes cambios institucionales en el esquema del DAPRE para fortalecer las funciones de dirección y coordinación requeridas para el posconflicto (tal y como se verá en el siguiente acápite).

En 2010, bajo la supervisión del Vicepresidente, Angelino Garzón, la dirección del Programa de Derechos Humanos lideró el proceso de construcción participativa de la Política de Derechos Humanos y la puesta en marcha del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario⁷².

Este Sistema responde al mandato dado por el artículo 2º de la Ley 1450 de 2011, mediante la cual se aprobó, las “Bases para Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos”. Según el cual, el Gobierno Nacional crearía el **Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario**, integrado por entidades del Estado del orden nacional y territorial con competencia en esta materia. También estaría integrado por los principios, criterios orientadores, políticas, planes, programas, proyectos, procesos, procedimientos, mecanismos de coordinación nación – territorio, sistema de información y mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación. Este Sistema permitiría el diseño y consolidación de las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos humanos y enfoque diferencial.

72. El Sistema Nacional de DDHH y DIH es el mecanismo de articulación interinstitucional creado a través del Decreto 4100 de 2011 modificado por el Decreto 1081 de 215, y que responde al mandato del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 para diseñar, complementar y consolidar las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial y la política integral de DDHH. Gobierno Nacional. Es-



2010 - 2014 /
2014 - 2018

1986 ■ ————— ■ 2016

En ese sentido, la vocación del Sistema es la articulación de las entidades e instancias del orden nacional y territorial, y la coordinación de acciones para promover el respeto y la garantía de los DDHH y el DIH⁷³.

La creación del SNDDHH se pensó para el cumplimiento de los siguientes seis objetivos:

1. El fortalecimiento de la capacidad institucional para mejorar las condiciones sociales y del ejercicio de los derechos de las y los colombianos y el respeto del DIH.
2. Organizar la institucionalidad pública para la mejor garantía de los DDHH y DIH y permitir así una gestión estatal integral, oportuna, efectiva e idónea.

trategia Nacional Para la Garantía de los Derechos Humanos, 2014-2034. Pág. 6. (2015).

73. Gobierno de Colombia. *Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH*. En: www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/131113-cartilla-sistema-nacional-web.pdf Pág.6.

3. La estructuración de una Política Integral de DDHH y DIH en materia de respeto y garantía de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente, y la aplicación del DIH.
4. La promoción de la incorporación del enfoque de derechos y enfoque diferencial en las políticas públicas sectoriales.
5. Impulsar el cumplimiento y seguimiento de los compromisos y obligaciones internacionales que ha adquirido Colombia en estas materias.

Para poder garantizar estos objetivos, el SNDDHH está constituido por la Comisión Intersectorial de DDHH⁷⁴, que se encarga de dirigir la política integral de DDHH y DIH y de coordinar el SNDDHH⁷⁵. Adicionalmente, cuenta con una Secretaría Técnica⁷⁶, que se le asignó a su momento al Programa de DDHH, que tiene la tarea de dar apoyo técnico, logístico y operativo a la política pública, y de ayudar en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política de DDHH. Sin embargo, a la fecha, y por los últimos decretos en la estructura del DAPRE, la cabeza de la Comisión Intersectorial de DDHH y la Secretaría deberían estar en la cabeza de una misma entidad diferente del Vicepresidente, tal y como se le asignó la dirección de la Comisión en su momento.

Adicionalmente, como resultado de 32 foros departamentales entre 2011 y 2013, un foro distrital en la ciudad de Bogotá y una Conferencia Nacional de Derechos Humanos⁷⁷ se lograron los insumos y las bases temáticas de la actual **Estrategia Nacional Para la Garantía de los Derechos Humanos, 2014-2034** (a ser ejecutada por el SNDDHH) como el eje orientador de la transversalización del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas del país. En ese sentido, la Estrategia para los DDHH se consolida hoy como:

74. Los miembros del Comité Intersectorial de DDHH son: Los Ministros de todas las carteras, el Director Del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y del Departamento Nacional de Planeación. Además hay unos invitados permanentes que son la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo de la Judicatura, el Congreso de la República y la Defensoría del Pueblo. Y por último, hay invitados ocasionales como los representantes de organismos internacionales de derechos humanos, ONG, representantes de organizaciones sociales y gremiales y académicas. Gobierno de Colombia “Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH”. En: www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/131113-cartilla-sistema-nacional-web.pdf Página 6.

75. En la actualidad el SNDDHH alrededor de 90 entidades del Esta-

do y 148 dependencias de dichas instituciones. Gobierno Nacional. *Estrategia Nacional Para la Garantía de los Derechos Humanos, 2014-2034*. Pág. 4. (2015).

76. Gobierno de Colombia. “*Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH*”. En: www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/131113-cartilla-sistema-nacional-web.pdf Pág. 6.

Dicha Estrategia está compuesta por 6 subsistemas y 2 ejes transversales que son los que organizan la oferta institucional nacional para lograr una incorporación más coherente y armónica a las otras políticas en la materia. Divididas de la siguiente manera:

- Igualdad no discriminación y respeto por las identidades. Este subsistema tiene como objetivo la implementación de las medidas adecuadamente concertadas, que contribuyan a eliminar prácticas discriminatorias en todos los ámbitos de la sociedad y el Estado, así como a garantizar el goce efectivo del derecho a la igualdad.
» **Coordinación: Ministerio del Interior y Ministerio de Cultura.**
- Cultura, Educación en Derecho Humanos y Paz. Busca el fortalecimiento de las ideas, creencias, discursos y prácticas que promuevan en los colombianos en el ejercicio de los DDHH y DIH, de la ciudadanía y la construcción de una cultura de paz.
» **Coordinación: Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Cultura**
- Derechos Civiles y Políticos. Su objetivo general es contribuir con el goce efectivo de los derechos civiles y políticos de la población.
» **Coordinación: Ministerio de Defensa y Ministerio del Interior.**

77. Este proceso convocó a más de 21.950 personas y 9.000 organizaciones de la sociedad civil, y como resultado del mismo, se emitió el primer borrador de la Estrategia titulado, “De la violencia a la Sociedad de Derechos: Propuesta de Política Integral de DDHH 2014-2034”. Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Pág. 9. Documento de Empalme 2010-2014.

78. Gobierno Nacional. *Estrategia Nacional Para la Garantía de los Derechos Humanos, 2014-2034*. Pág. 4. (2015).

- Derecho Internacional Humanitario y conflicto armado. Este subsistema busca respetar y hacer respetar el Derecho Internacional Humanitario a través de la acción estatal.
 - » **Coordinación:** Ministerio de Defensa y Ministerio del Interior.
- Derechos Económicos, Sociales, Culturales y ambientales. (DESCA). Busca el goce efectivo de este grupo de derechos a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad y no discriminación.
 - » **Coordinación:** Departamento Administrativo de Prosperidad Social y Departamento Nacional de Planeación.
- Justicia. Este componente quiere garantizar el acceso a la justicia y el debido proceso a toda la población en condiciones de igualdad y no discriminación.
 - » **Coordinación:** Ministerio de Justicia.
- Construcción de Paz. Este subsistema tiene como objetivo general contribuir a la generación de adecuaciones normativas e institucionales para armonizar y articular los mecanismos e iniciativas del Estado y de la sociedad civil en torno a la reconciliación nacional y la construcción de paz, basándose en la promoción y garantía de los derechos humanos, el respeto al DIH, y la participación activa de la ciudadanía a los largo de este proceso.
- Gestión Pública transparente y lucha contra la corrupción. Este subsistema busca fortalecer las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción en materia de lucha contra la corrupción en los ámbitos público y privado, con incidencia nacional y territorial, en el marco del componente nacional de política pública integral anticorrupción, con el fin de reducir las desigualdades y contribuir al goce efectivo de los derechos humanos, mediante la implementación de mecanismos de transparencia, con un enfoque basado en derechos humanos.

79. Gobierno de Colombia. Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH. En: www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/131113-cartilla-sistema-nacional-web.pdf Página 15 -16.

80. Ley 1448 de 2011. "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto ar-

Adicionalmente hay dos ejes transversales que son el de asuntos internacionales y el de comunicaciones⁷⁹.

Paralelamente, el primer gobierno Santos impulsó la más reciente y completa normatividad encaminada a atender las consecuencias del conflicto armado, conocida como la **Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras**, la cual contiene medidas de atención, asistencia y reparación integral para las víctimas. Por primera vez, esta ley definió el concepto de víctimas como:

"aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno"⁸⁰.

Igualmente, esta Ley considera como víctimas a los cónyuges o compañeros permanentes y a familiares en primer grado de consanguinidad. A partir de ello se ha creado un Registro Único de Víctimas conforme al cual se han identificado a marzo de 2016: 7.640.180 víctimas del conflicto armado⁸¹.

La ley establece medidas de ayuda humanitaria con el objetivo de socorrer y atender las necesidades básicas en el momento de la violación de los hechos. También dispone de medidas de asistencia, orientadas a brindar a las víctimas una vida digna y garantizar su incorporación en la vida social, económica y política, y de medidas de atención encaminadas a dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a las víctimas. Por último, la ley hace referencia a las medidas de reparación como aquellas que responden a un derecho de las víctimas a acceder a medidas que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica teniendo en cuenta la vulneración de los derechos de las víctimas y las características del hecho victimizante⁸².

mado interno y se dictan otras disposiciones". Junio 10 de 2011.

81. Registro Único de Víctimas. www.rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/1071 (2016).

82. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Junio 10 de 2011.

La **Ley de Víctimas ha puesto en marcha una estructura institucional, jurídica y política a disposición de estos procesos, que han sido articulados alrededor del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas (SNARIV)**. Por ejemplo, para el primer semestre de 2014, se reportaron más de 6.500 funcionarios dedicados a la atención, asistencia y reparación a las víctimas que están empleados en más de 38 entidades, así como más de 4500 contratos de prestación de servicios. El SNARIV se encuentra constituido por 47 entidades públicas de nivel gubernamental del orden nacional, las mesas de participación de las víctimas, las entidades territoriales y otras organizaciones públicas encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas tendientes a la atención y reparación integral a las víctimas⁸³.

Adicionalmente, desde el 2012 con la instalación de las mesas de negociación del Acuerdo de la Habana entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP se han generado una serie de adecuaciones normativas e institucionales para dar seguridad jurídica al proceso. Asimismo, los cuatro puntos sustantivos del Acuerdo General acordados hasta la fecha⁸⁴, reflejan la necesidad de repensar y evaluar la institucionalidad actual en aras de que la implementación de dichos puntos sea efectiva dentro del Estado colombiano.

La fundamentación legal para la instalación de las mesas de negociación parte de un andamiaje constitu-

83. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. *Primer Informe al Congreso de la República 2013-2014*. Ed., Contraloría General de la Nación (2014). P.54.

84. Los puntos discutidos hasta el momento son: 1. Política de Desarrollo Agrario Integral, 2. Participación política, 4. Solución al problema de Drogas ilícitas y 5. Víctimas.

85. Dicha facultad se sustenta desde el ámbito constitucional, por un lado, en el derecho a la paz, que consagra el deber obligatorio de su cumplimiento en el artículo 22 de la Constitución Política de 1991. Y por el otro, en el numeral 4 del artículo 189 de la misma, el cual establece que "corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo cuando fuere turbado. En la normativa de la administración pública, estas obligaciones y facultades constitucionales se aterrizan en el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, modificado en la Ley 748 de 2002y prorrogado en las Leyes 1421 de 2010 y 1738 de 2014, el cual señala que la dirección de la política de la paz le corresponde al Presidente de la República como respon-

sional, normativo y jurisprudencial dentro del ordenamiento jurídico colombiano, que permite al Presidente de la República dirigir y facilitar el diálogo con grupos armados organizados al margen de la ley con el fin de suscribir acuerdos para dar fin al conflicto armado dentro del país⁸⁵.

En el segundo período del gobierno Santos, se acogieron como pilares misionales de su administración: la paz, la educación y la equidad, tal y como se desprende del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País". En el marco de dicha visión de paz, se realizaron cambios en el andamiaje institucional de la presidencia⁸⁶ para llegar a un cuarto modelo de participación indirecta de la política de DDHH a cargo del Alto Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad⁸⁷.

Se podría afirmar que los más recientes cambios institucionales se justifican en palabras del Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, en la medida en que se permita formar "instituciones" no sólo en el sentido de entidades, sino en la capacidad fomentar las prácticas y normas desde las instituciones que regulen la vida pública de los colombianos en términos de cooperación y convivencia⁸⁸. Para lograrlo deberán tenerse en cuenta factores como la presencia en los territorios rurales⁸⁹, la identificación adecuada de éxitos y fracasos de los programas existentes⁹⁰, la efectiva reparación a las víctimas y la garantía de los derechos económicos y sociales históricamente vulnerados⁹¹.

sable de la preservación del orden público y se establecen las disposiciones para llevar a cabo diálogos y la suscripción de acuerdos con grupos armados al margen de la ley.

86. Decreto 1649 de 2014.

87. Decreto 724 de 2016.

88. Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo. *La paz territorial. Edición de una conferencia dictada en la Universidad de Harvard*. Disponible en: www.altocomisionadopalapaz.gov.co/herramientas/discursos/Documents/La_Paz_Territorial_version_final.pdf (2014).

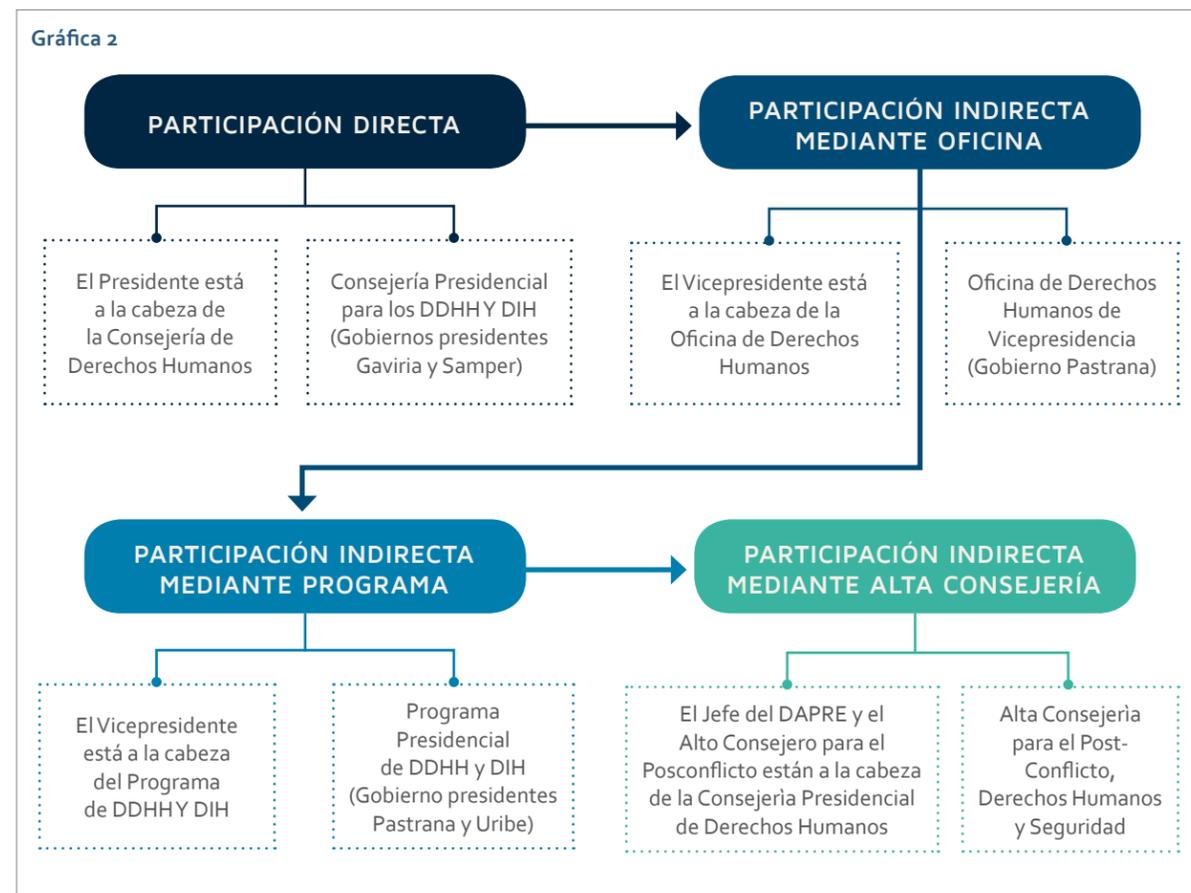
89. Centro Nacional de Memoria Histórica. *Rearmados y Reintegrados: panorama posacuerdos con la AUC*. Pág. 19. Ed., CNMH (2015).

90. ICTJ. *Políticas Públicas que hacen justicia: cuatro temas en la agenda de reparación en Colombia*. Pág.7. Ed., Centro Internacional para la Justicia Internacional (2011).

91. Sam Szoke-Burke. *Not only "context": why transitional Justice Programs can no longer ignore violations of Economic and Social Rights*. Texas International Law Journal. Volume 50, Issue 3, At. 466.

A tener en cuenta

La trayectoria institucional destaca la existencia de cuatro modelos de gestión de las políticas de DDHH en la rama ejecutiva, a saber: i) La participación directa a través de la figura de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH; ii) la participación indirecta en cabeza del Vicepresidente; iii) la participación indirecta a través de la creación del Programa Presidencial para los DDHH y el DIH a cargo del Vicepresidente⁹², y iv) la participación indirecta mediante dirección del Alto Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad. Tal y como se evidencia en la gráfica que a continuación se presenta:

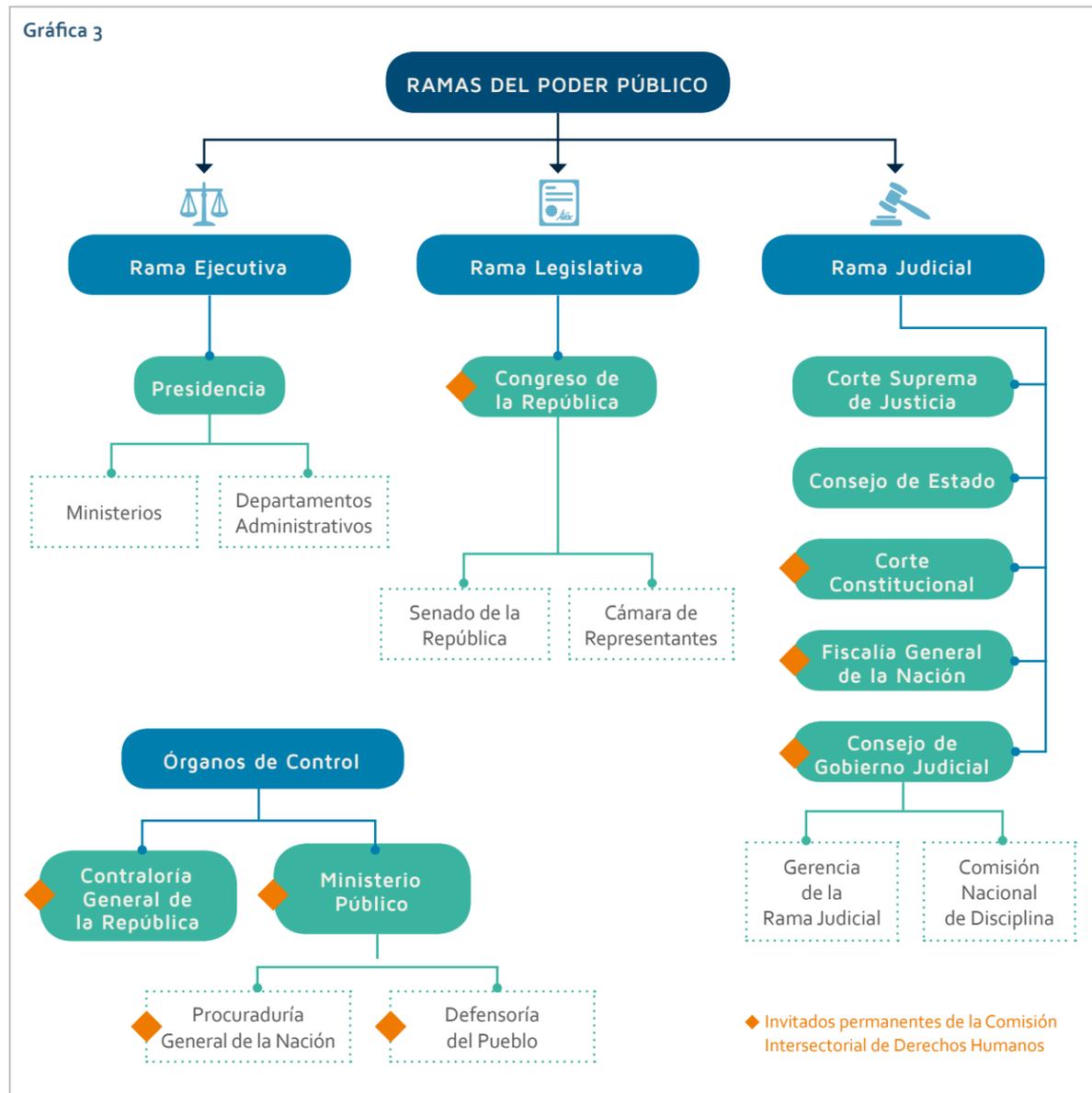


92. Universidad de Los Andes, Facultad de Administración, Asesoría y Gestión, Cía, Ltda. *Proyecto de Fortalecimiento Institucional Del Sector De Derechos Humanos (DDHH) y Del Derecho Internacional Humanitario (DIH) en Colombia*. Pág. 32. Bogotá (2002).

El Panorama Institucional: Rompecabezas de las entidades encargadas de la protección de DDHH y DIH

En esta sección presentaremos la arquitectura de la rama ejecutiva encargada de definir y ejecutar los lineamientos en materia de DDHH y DIH en el país. Previa presentación de la estructura del Estado contemplada en el Título V de la Constitución de 1991, mediante el cual, se divide el sector público en tres poderes: legisla-

tivo¹, judicial² y ejecutivo. Adicionalmente existen otros órganos autónomos e independientes³ que cumplen las demás funciones del Estado y que colaboran armónicamente entre sí para la realización de los fines del Estado. Tal y como se presenta a continuación:



Estructura de la Rama Ejecutiva Desde su función de proteger los DDHH y DIH

La rama ejecutiva del poder público es la encargada de realizar las acciones que se requieran para dar cumplimiento a las diferentes leyes, acciones y políticas públicas que el Estado debe adelantar. Sus funciones están dadas por el artículo 189 de la Constitución Política y dentro de ellas están la preservación del orden público, la dirección de las relaciones internacionales, la reglamentación de las leyes y la prestación de los servicios públicos⁴.

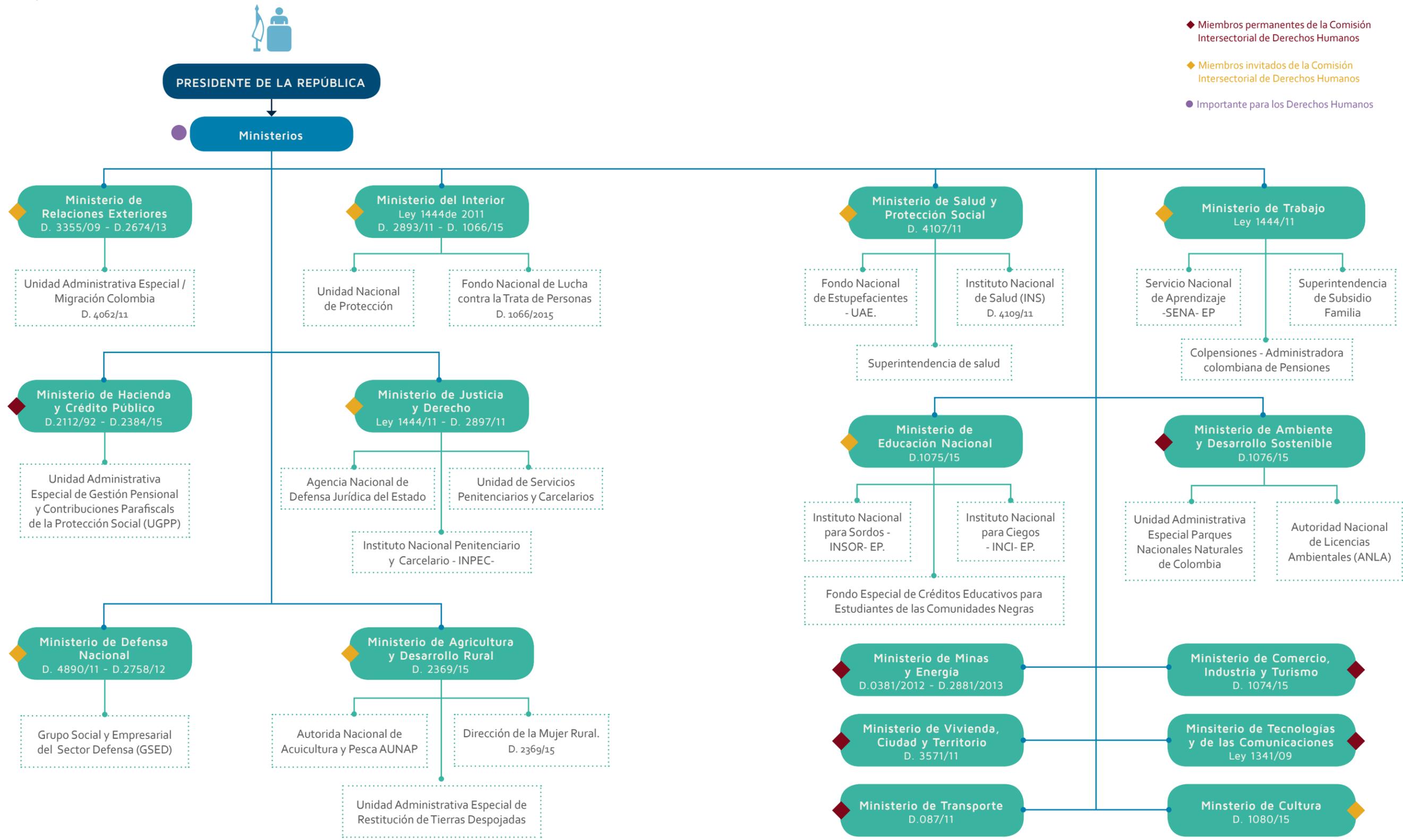
Su estructura es vertical y compleja, tal y como se presenta en la siguiente gráfica. Además de la Presidencia de la República, el poder ejecutivo está compuesto, en el orden nacional, por la Vicepresidencia, los Consejos Superiores de la Administración, los Ministerios y Departamentos Administrativos, las Superintendencias y Unidades Administrativas, los establecimientos públicos, y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado. Si bien la rama ejecutiva tiene un nivel descentralizado y territorial que forma gran parte de la presencia estatal en los

distintos municipios del país, como se ha mencionado anteriormente, el presente trabajo centra su estudio en aquellas entidades del nivel central y nacional de la administración encargadas de definir los lineamientos en material de DDHH y DIH y ejecutarlos.

- Según el artículo 114 de la Constitución Política de Colombia le corresponde reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración. Adicionalmente en el artículo 150 la Constitución le otorga al Congreso la tarea de hacer las leyes para ejercer las funciones de interpretar, reformar y derogarlas; expedir códigos; aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas; definir la división general del territorio; determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; entre otras. Adicionalmente, el Senado de la República conoce de las acusaciones que formula la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos.
- La Rama Judicial es la que se encarga de la administración de justicia que es una función pública y, en principio, sus actuaciones serán públicas y permanentes. Uno de los fundamentos de esta Rama es el derecho al acceso a la justicia que se encuentra consagrado en el artículo 229. A partir del artículo 254 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2015, se estableció que la administración y el gobierno de la Rama Judicial están a cargo del Consejo de Gobierno Judicial y la gerencia de la

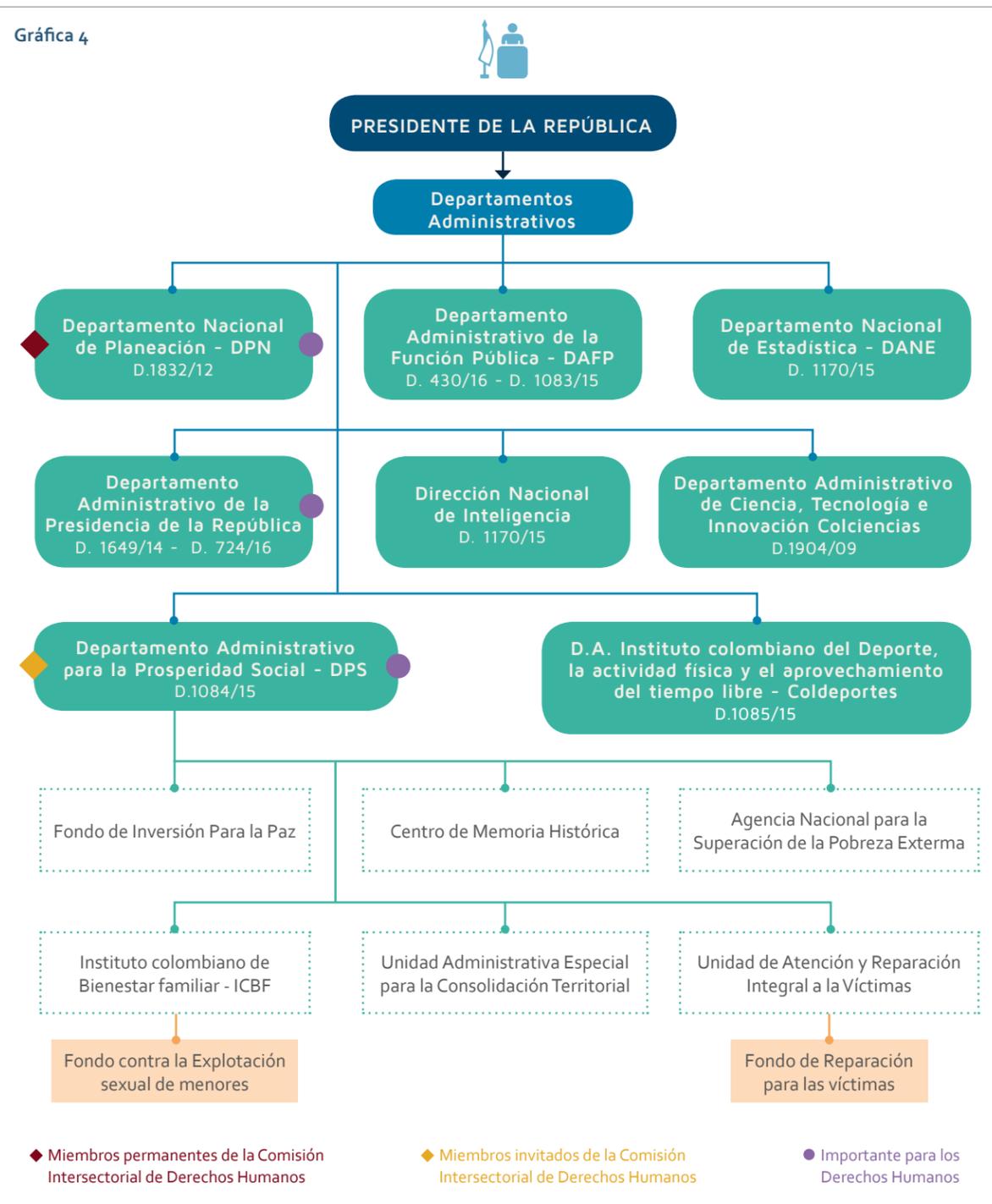
- Rama Judicial. Estos órganos tienen la finalidad de promover el acceso a la justicia y la eficiencia de la Rama Judicial, también la tutela judicial efectiva y la garantía de la independencia judicial.
- Los órganos independientes u órganos de control son los encargados de vigilar y fiscalizar las labores que las tres ramas del poder llevan a cabo. Deben vigilar la debida gestión y la buena conducta de los funcionarios públicos, el buen uso de los recursos públicos, la realización de los derechos humanos y la protección del interés público. Son el Ministerio Público, que tiene como máximo director al Procurador General de la Nación y la Contraloría General de la República que vela por el control fiscal y el adecuado manejo de los recursos públicos. Dentro de este grupo de órganos también podemos encontrar otros como la Defensoría del Pueblo, que tiene dentro de sus funciones la divulgación y promoción de los derechos humanos e impulsar acciones de tutela, acciones populares y derechos de habeas corpus. También están en este grupo las personerías distritales y municipales. Información recabada de: ALVIAR G., Helena; LEMAITRE R., Julieta; PERAFÁN, Betsy. *Constitución y Democracia en Movimiento*. Universidad de los Andes. Colombia, 2016. Página 91.
- Alviar G., Helena; Lemaitre R., Julieta; Perafán, Betsy. *Constitución y Democracia en Movimiento*. Universidad de los Andes. Colombia, 2016. Página 88.
- Artículo 188 de Constitución Política de Colombia.

Gráfica 4



- ◆ Miembros permanentes de la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos
- ◆ Miembros invitados de la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos
- Importante para los Derechos Humanos

Gráfica 4



Al Presidente de la República como jefe de Estado⁶, Jefe del Gobierno⁷ y Suprema Autoridad Administrativa⁸ le corresponde entre otras: nombrar libremente a los Ministros del despacho y los directores de los departamentos administrativos; dirigir las relaciones internacionales; dirigir la Fuerza Pública; conservar el orden público en el

territorio; dirigir operaciones de guerra; crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central; suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales, modificar la estructura de los ministerios y departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos.

El Vicepresidente de la República es elegido junto con el Presidente por voto popular por un período de cuatro años y lo remplazará en sus faltas temporales o absolutas. A partir del Decreto 0210 de 2015 se le confió al Vicepresidente la misión de coordinación interinstitucional e intersectorial para contribuir al desarrollo de los proyectos relacionados con los sectores de vivienda e infraestructura, y los proyectos especiales de renovación urbana. También debe coordinar los planes de atención especial a ciertas regiones del país y ejercer la Presidencia de la Comisión Intersectorial del Océano. A pesar que en la asignación de funciones del actual gobierno no hay mención específica a derechos humanos, todavía siguen vigentes decretos como el 4100 de 2011⁹. En él se establece que *se considera prioritario crear y organizar el Sistema Nacional de Derechos humanos y Derecho Internacional humanitario*, así como fortalecer y reestructurar la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario liderada por el Vicepresidente de la República¹⁰. Esta Comisión es la encargada de coordinar y orientar el SNDDHH y será la instancia de definición, promoción, orientación, articulación, seguimiento y evaluación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, también deberá dar respuesta e impulso al cumplimiento de los compromisos internacionales en esas materias¹¹.

Por su parte, los dieciséis Ministros y los ocho Directores de Departamentos Administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia y son elegidos por el Presidente de la República y tienen a su cargo la labor de formular las políticas atinentes a su despacho. El Sector Administrativo, además de estar integrado por el Presidente y por el Vicepresidente, lo está por el Departamento Administrativo de la Presidencia; el Despacho del Alto Consejero para el Sector Privado y la competitividad; el Despacho del Alto Consejero para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad; el Despacho del Alto Consejero de Comunicaciones; el Despacho del Alto Consejero Presidencial para las Regiones y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Ahora bien, para efectos del presente documento vamos a dividir la estructura tradicional del ejecutivo previamente resumida, en tres categorías¹², con la finalidad de presentar una clasificación descriptiva del quehacer de las entidades del ejecutivo ante las obligaciones de protección, garantía y cumplimiento de los derechos humanos. Pues como se mencionó brevemente al inicio de estas líneas existe una reducida bibliografía que permita dar cuenta del cómo se protegen los derechos humanos y el DIH en Colombia desde la institucionalidad.

6. Según www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/rama_ejecutiva: Son funciones del Presidente de la República como Jefe de Estado: representar al país internacionalmente, suscribir tratados con otros países, elegir los embajadores que representarán a Colombia en el exterior.

7. Según www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/rama_ejecutiva: son funciones del Presidente de la República como Jefe de Gobierno: Conducir la política del país tanto en el orden nacional como en el internacional; nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos; dirigir la fuerza pública y disponer de ella como comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República; promulgar, obedecer y sancionar las leyes; ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley.

8. Según www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/rama_ejecutiva: son funciones del Presidente como suprema autoridad administrativa dictar la ley del Banco de la República; Decidir el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones pública; nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos; velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes; celebrar los contratos que le correspondan con sujeción a la

constitución y la ley; ejercer inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades de carácter financiero y bursátil, o de cualquier otra que esté relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos públicos; velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y debe decretar su inversión de acuerdo con las leyes.

9. "Por el cual se crea y organiza el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, se modifica la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones".

10. Como lo establece el artículo 8º del Decreto 4100 de 2011.

11. Artículo 7º del Decreto 4100 de 2011.

12. La siguiente clasificación es un desarrollo de lo que entendemos a partir de la clasificación realizada en el documento "Proyecto de Fortalecimiento Institucional del Sector de Derechos Humanos (DDHH) y del Derecho Internacional Humanitario (DIH) en Colombia" realizado por la Facultad de Administración de Universidad de los Andes y Asesoría y Gestión, CIA. LTDA. En Agosto de 2002, que a su vez se remite a clasificación realizada por DeRoux Carlos V., "Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos". Versión preliminar. Bogotá, 2002.

Para ello, se retomó y reconceptualizó la propuesta del documento "Proyecto de Fortalecimiento Institucional del Sector de DDHH y DIH en Colombia" de la Universidad de los Andes, para proponer las siguientes tres categorías:

- 1. Entidades con mandato amplio de protección de DDHH:** Al interior de la presente categoría se agruparán las instituciones cuyo mandato consiste en la promoción y protección de todos los DDHH o de conjuntos muy amplios de tales derechos de manera general y a escala nacional¹³. Las funciones de estas entidades responden a la obligación internacional de velar para que todo el aparato estatal respete, garantice y cumpla los DDHH.
- 2. Entidades con mandato específico de protección de DDHH:** Se aglomerarán las entidades y oficinas de despachos que tienen dentro de sus funciones acciones dirigidas a un conjunto limitado de derechos (por ejemplo, la garantía del derecho a la salud o al trabajo) o se encuentran circunscritas a un sector social específico (por ejemplo, los derechos de los niños o de las mujeres). Dentro de este grupo de entidades se hará un especial énfasis en aquellas

que tienen un mandato específico con relación a la paz o el posconflicto.

- 3. Entidades vinculadas:** Se vincularán los ministerios y despachos que tienen como función principal el manejo especializado de algún sector del quehacer estatal (por ejemplo, hacienda o comunicaciones), pero cuyas acciones inciden e impactan sobre la garantía de los DDHH y el DIH. La pertinencia de identificar estas entidades radica en visibilizar la gestión de la rama ejecutiva en la protección de los DDHH.

A partir de dicha clasificación, se puede observar que hay seis entidades del orden nacional que tienen un mandato amplio de respeto, protección, garantía y cumplimiento de los derechos humanos. En algunos casos este mandato está dado incluso por la Constitución Política de Colombia. Por otro lado hay catorce entidades con mandato específico, derivado de los decretos que las crearon o las modificaciones de los mismos. Y por último hay siete entidades vinculadas que si bien no tienen un mandato expreso de protección y garantía de DDHH, su quehacer estatal afecta de manera directa, en algunas entidades más que en otras, esta obligación del Estado colombiano.

Gráfica 5

ENTIDADES CON MANDATO AMPLIO*	ENTIDADES CON MANDATO ESPECÍFICO	ENTIDADES VINCULADAS
*De protección, garantía, respeto y cumplimiento de DDHH		
Presidente de la República	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.	Vicepresidente de la República
		Secretaría de Transparencia
	Despacho del Alto Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad. <ul style="list-style-type: none"> Dirección para la atención integral contra minas antipersonal Dirección para el posconflicto Dirección para la atención integral de la lucha contra las drogas 	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
		Departamento Nacional de Planeación
		Despacho del Alto Consejero de Comunicaciones
		Despacho del Alto Consejero Presidencial para las regiones
		Despacho del Alto Consejero para el sector privado y la competitividad

13. Como ya se mencionó el Ministerio Público no hace parte de la Rama Ejecutiva, sin embargo cumple una función muy importante con relación a esta ya que, de manera general debe cumplir una función de vigilancia. Más específicamente tiene, además, una función importante con relación a los DDHH. El artículo 277 de la Constitución establece que dentro de sus funciones está "Proteger los DDHH y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo".

ENTIDADES CON MANDATO AMPLIO*	ENTIDADES CON MANDATO ESPECÍFICO	ENTIDADES VINCULADAS
*De protección, garantía, respeto y cumplimiento de DDHH		
Consejería para los DDHH	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Departamento Administrativo de Planeación Nacional
	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio del Interior	Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud "Colombia Joven"	Ministerio de Minas y energía
Ministerio de Relaciones Exteriores	Consejería Presidencial para la Primera Infancia	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Ministerio de Defensa Nacional	Consejería Presidencial para la Primera Infancia	Ministerio de Tecnología y de las Comunicaciones
Ministerio público¹⁴	Consejería Presidencial para la Primera Infancia	Ministerio de Transporte
		Contraloría General de la República
	Consejería para la Equidad de la Mujer	
	Ministerio de Salud y Protección Social	
	Ministerio de Justicia y Derecho	
	Ministerio del Trabajo	
	Ministerio de Educación Nacional	
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	
	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	
	Ministerio de Cultura	

14. Como ya se mencionó el Ministerio Público no hace parte de la Rama Ejecutiva, sin embargo cumple una función muy importante con relación a esta ya que, de manera general debe cumplir una función de vigilancia. Más específicamente tiene, además, una función importante con relación a los DDHH. El artículo 277 de la Constitución establece que dentro de sus funciones está "Proteger los DDHH y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo".

A continuación y para efectos de los objetivos del presente estudio, se presentarán las funciones generales y los decretos correspondientes que definen el andamiaje de las entidades con mandato amplio y específico para la protección de los derechos humanos y el DIH de la rama ejecutiva. La presentación de las entidades vinculadas se realizará en anexo con el fin de concentrar la exposición en dichas dos categorías y lograr inferencias que contribuyan al análisis institucional de los DDHH y DIH en el posconflicto.

Entidades con Mandato Amplio

Para referirnos a las entidades con mandato amplio es útil retomar las obligaciones generales internacionales del Estado frente a las mismas establecidas en la Convención Americana. Al respecto, el artículo 1 reza:

“1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

(Subrayado fuera del texto)

Partiendo de este artículo, la Corte Interamericana ha establecido desde sus primeras sentencias que los Estados tienen una primera obligación general de respeto por los derechos humanos y otra obligación general de garantía de tales derechos¹⁵. La obligación de respeto implica que el Estado debe cumplir las normas y convenios a los que se ha obligado, bien sea esto absteniéndose de actuar o dando una prestación¹⁶.

Por su parte, la obligación de garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos se refiere al deber del Estado 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 manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos¹⁷.

15. Ver, por ejemplo, Corte IDH. Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia de Fondo. párr. 165.

16. Pelayo, Carlos & Ferrer, Eduardo. La obligación de “respetar” y “garantizar” los derechos humanos bajo la jurisprudencia

En este sentido, cuando nos referimos a las entidades del Estado que tienen un mandato amplio frente a los DDHH hacemos mención a todas aquellas instituciones a las que internamente se les han otorgado funciones específicas de respeto y adicionalmente de velar por la coordinación y seguimiento de otras entidades para que los colombianos gocen de los derechos humanos.

A continuación se describen cada una de las entidades que tienen funciones de mandato amplio frente a los DDHH.



Presidente de la República

A partir del capítulo 1 del título VII de la Constitución Política de Colombia se establece que el Presidente de la República es quien simboliza la unidad nacional y como tal, al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y las libertades de los ciudadanos colombianos. Adicionalmente en el artículo 189 de la Constitución se establecieron sus funciones como jefe de Estado, de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa¹⁸.



Consejería Presidencial para los Derechos Humanos

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos se creó para reemplazar el Programa Presidencial de DDHH y DIH creado en el año 2000 a través del Decreto 1636. Esta Consejería hace parte del Despacho del Alto Consejero para el posconflicto, derechos humanos y seguridad. Para los fines del presente análisis esta entidad ha sido tomada como independiente por el importante aporte que hace con relación al respeto y protección de los DDHH y el DIH.

En el artículo 26 del decreto 1649 de 2014 se establecen las siguientes funciones de esta consejería, anteriormente llamada Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH:

de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios Constitucionales Año 10, N°2, 2012, p.141-192.

17. *Idem*.

18. Ver notas de pie No. 5, 6 y 8.

- **Asesorar al Presidente de la República y al Gobierno Nacional en la promoción, coordinación y direccionamiento de la política integral de DDHH, desde la perspectiva de construcción de paz y reconciliación.**
- Coordinar, impulsar y hacer seguimiento a la incorporación de un enfoque de derechos, perspectiva de género y un enfoque diferencial en las políticas públicas.
- Recomendar el diseño de políticas públicas y decisiones que le permitan al Estado dar cumplimiento de manera integral a sus obligaciones constitucionales y legales y a los compromisos adquiridos, a nivel nacional e internacional, en materia de promoción, protección, respeto y garantía de los DDHH, con énfasis en derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, para el desarrollo social con enfoque territorial.
- Articular y coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores el fortalecimiento de la posición de Colombia frente a los temas de la agenda global de DDHH y el cumplimiento de obligaciones internacionales, así como con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado frente a la defensa del Estado.
- Ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de DDHH y DIH¹⁹ y de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento²⁰.
- Realizar en coordinación con el Ministerio del Interior, recomendaciones a las entidades, del orden nacional y territorial, respecto de la implementación de la Política Integral de Derechos Humanos y DIH.

19. Decreto 4100 de 2011.

20. Decreto 522 de 2012.

21. La ley 1444 de 2011 estableció el número y denominación de los Ministerios y demás Departamentos Administrativos del país.

22. Dentro de las funciones también está la formulación, adopción, dirección, coordinación y ejecución de políticas públicas, proyectos y programas en materia integración de la Nación con las entidades territoriales, seguridad y conviven-



Ministerio del Interior

La Ley 1444 de 2011²¹ escindió el Ministerio del Interior y de Justicia denominándolo Ministerio del Interior. Además estableció que el sector administrativo del Interior estará integrado por este Ministerio, las Superintendencias y las demás entidades que la ley defina como adscritas o vinculadas a él. Algunas de las que debemos mencionar son: el Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia –EP y la Unidad Nacional de Protección –UAE. Adicionalmente en este sector se encuentra el Fondo Nacional de Lucha contra la Trata de Personas.

El objetivo de este ministerio según el Decreto 2893 de 2011, es **formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, proyectos y programas en materia de DDHH, DIH, entre otras**²².

Adicionalmente esta entidad se autodefine como el **“puente que acerca a la ciudadanía con el Gobierno Nacional, brindando seguridad, equidad y respeto por los Derechos Humanos”**²³. Dentro de las áreas misionales se encuentra el viceministerio para la participación y la igualdad de derechos, en donde se encuentra la dirección de derechos humanos. Esta busca el fortalecimiento institucional para la construcción de la paz y la implementación de una eventual etapa de posconflicto con miras a una reconciliación estable y duradera²⁴. Esta dirección se creó con el fin de liderar en el marco de su competencia, la formulación, seguimiento

ciudadana, asuntos étnicos, población LGBTI, población vulnerable, democracia, participación, convivencia ciudadana, acción comunal, la libertad de los cultos y el derecho individual a profesar una religión o credo, consulta previa y derecho de autor y derechos conexos.

23. Ver la página web oficial del Ministerio del Interior: Ver www.mininterior.gov.co/el-ministerio

y evaluación de los componentes de la política nacional integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, para ellos tienen dentro de sus funciones, otorgadas a partir del Decreto 2893 de 2011, las siguientes:

1. Contribuir en la implementación del Sistema Nacional de DDHH y DIH tanto a nivel nacional como territorial;
2. Establecer los lineamientos generales para el diseño e implementación de mecanismos de prevención y protección dirigidos a las personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo contra su vida, integridad, libertad y seguridad por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno;
3. Asesorar técnicamente a las entidades territoriales en la formulación de políticas de DDHH y DIH y en la incorporación de un enfoque de derechos los diferentes instrumentos de planeación y sus estrategias de implementación en el ámbito municipal y departamental;
4. Desarrollar las acciones tendientes a la consolidación de una cultura de DDHH;
5. Adelantar los estudios y las investigaciones en DDHH y DIH que contribuyan al diagnóstico y la elaboración de propuestas tendientes a garantizar la vigencia de los mismos; entre otros.

Esta dirección tiene diferentes grupos como el de diseño, seguimiento y evaluación de política pública y normas; el grupo de gestión preventiva del riesgo de violaciones a los derechos humanos; LGBTI; el grupo de impulso de política pública en materia de DDHH y DIH.

El Decreto 4065 de 2011 en sus artículos 1 y 3, estableció que la Unidad Nacional de Protección

UNP, es una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio que se encuentra adscrita al Ministerio del Interior. Tiene como objetivo principal articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a aquellos que determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra la vida, la integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público o de actividades que generen un riesgo extraordinario.



Ministerio de Relaciones Exteriores

Los Decretos 3355 de 2009 y 2674 de 2013 establecen la estructura y funciones principales de este Ministerio. Tiene a su cargo la función de formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República.

Este ministerio tiene bajo el mando del Viceministro de Asuntos Multilaterales, una dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario²⁵. La línea de DDHH y DIH cumple una función importante dentro de la política exterior del Ministerio, ya que se busca mostrar a Colombia como *"un país comprometido con la promoción, respeto y garantía de los Derechos Humanos y las normas del Derecho Internacional Humanitario, con una institucionalidad fortalecida y con amplios espacios de diálogo que permiten la interlocución directa entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil"*²⁶. En el Decreto 2105 de 2001 se encuentran consignadas

24. *Ibidem*.

25. Adicional a esta Dirección otro órgano que vale la pena mencionar dentro del Ministerio es la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, creada por el Decreto 4062 de 2011, que es un organismo civil de seguridad, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio

independiente, con jurisdicción en todo el territorio nacional y adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores. La función principal es la de ser la autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado colombiano.

26. Ver la página oficial de la Cancillería: www.cancilleria.gov.co/international/politics/right. Última revisión el 25 de mayo de 2016.

las funciones de la Dirección de DDHH y DIH en su artículo 19 y están estrechamente relacionadas con la formulación y ejecución de la política exterior de Colombia y de asuntos multilaterales. Adicionalmente, dentro del Ministerio están la Dirección de Asuntos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales y las Delegaciones Permanentes ante Organismos Internacionales Multilaterales y Regionales que también tienen algunas funciones relacionadas con DDHH.



Ministerio de Defensa Nacional

La misión de este Ministerio es la de contribuir a la gobernabilidad democrática, la prosperidad colectiva y la erradicación de la violencia, mediante el ejercicio de la seguridad y la defensa, la aplicación adecuada y focalizada de la fuerza y el desarrollo de capacidades mínimas disuasivas. Tiene como principales funciones las relacionadas con las políticas de defensa y seguridad nacional, que busquen garantizar la soberanía nacional, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio y el derecho de libertades públicas y asegurar así, que los habitantes de Colombia vivan en paz.

Dentro de las modificaciones más recientes vale la pena mencionar la realizada por el Decreto 4177 de 2011 "por el cual se conforman unos Organismos de Coordinación y consulta del Sector Defensa adscritos al Ministerio de Defensa Nacional". Este grupo de organismos recibe el nombre de Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa, GSED. En el 2015 se expedieron dos

decretos. El Decreto 1070 "Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa" y el Decreto 1381 que creó la Dirección Centro Rehabilitación Inclusiva. Dentro del Viceministerio para las políticas y asuntos internacionales hay una dirección de DDHH y DIH, creado por el Decreto 1512 de 2000²⁷.



Ministerio Público

El Ministerio Público²⁸ se encuentra integrado por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

- **Procuraduría General de la Nación:** Esta entidad, con autonomía administrativa, financiera y presupuestal, es la encargada de representar a los ciudadanos ante el Estado. Tiene tres funciones principales: la preventiva, la de intervención y la disciplinaria. Según la primera de ellas le corresponde vigilar el actuar de los servidores públicos y advertir cualquier hecho violatorio de las normas vigentes. La segunda le permite intervenir ante las jurisdicciones Contencioso administrativa, Constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental, agraria, de familia, laboral, ante el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades administrativas y de policía. Y por medio de la función disciplinaria se encarga de incidir y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o ma-

27. En el artículo 17 del decreto 1512 de 2000 estableció que dentro de las funciones de la Dirección de DDHH y Asuntos Internacionales se encuentran: (i) hacer seguimiento a la ejecución de la política gubernamental en materia de promoción, respeto y garantía de los DDHH y de aplicación del DIH por parte de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; (ii) asesorar al Ministro de Defensa Nacional y el Viceministro en la formulación de las políticas sectoriales de capacitación, protección, difusión, respeto y defensa de los derechos fundamentales, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en el marco de las políticas gubernamentales sobre la materia; (iii) coordinar las acciones que en materia de DDHH y DIH ejecuten las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; (iv) proyectar

y proponer los planes de acciones para afianzar la cultura de DDHH y DIH al interior de la Fuerza Pública; entre otras. Para mayor información: www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/fondelibertad/Dec_1512_2000.pdf

28. El Ministerio Público no hace parte de la Rama Ejecutiva, sin embargo cumple una función muy importante con relación a esta ya que, de manera general debe cumplir una función de vigilancia. Más específicamente tiene, además, una función importante con relación a los DDHH. El artículo 277 de la Constitución establece que dentro de sus funciones está "Proteger los DDHH y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo".

nejan dineros del Estado. Adicionalmente, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 277 de la Constitución Política de Colombia, una de sus funciones es la de proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con auxilio del Defensor del Pueblo. El Procurador General de la Nación elegido por el Senado para un período de cuatro años a partir de una terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Dentro de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, la Procuraduría cuenta con una Unidad de Derechos Humanos.

- Defensoría del Pueblo:** Esta entidad se encarga de impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior, en el marco del Estado social de derecho democrático, participativo y pluralista, mediante la promoción y la divulgación de los derechos humanos, así como su defensa y la prevención de sus violaciones y el fomento de la observancia del derecho internacional humanitario. La defensoría cuenta con una Dirección Nacional de Promoción y divulgación de derechos humanos que responde a uno de los énfasis de acción del Plan Estratégico Institucional, el de construcción de una cultura de DDHH y DIH. Esta dirección se especializa, por lo tanto, en la construcción de una cultura democrática de DDHH a través de estrategias y actividades de divulgación y formación, con el propósito de sensibilizar a diversos sectores de la sociedad, en el conocimiento y respeto de principios, valores morales, derechos humanos y el DIH²⁹.

Entidades con mandato Específico

Además de las obligaciones generales del Estado de respeto y garantía, distintos tratados internacionales han establecido obligaciones específicas de los Esta-

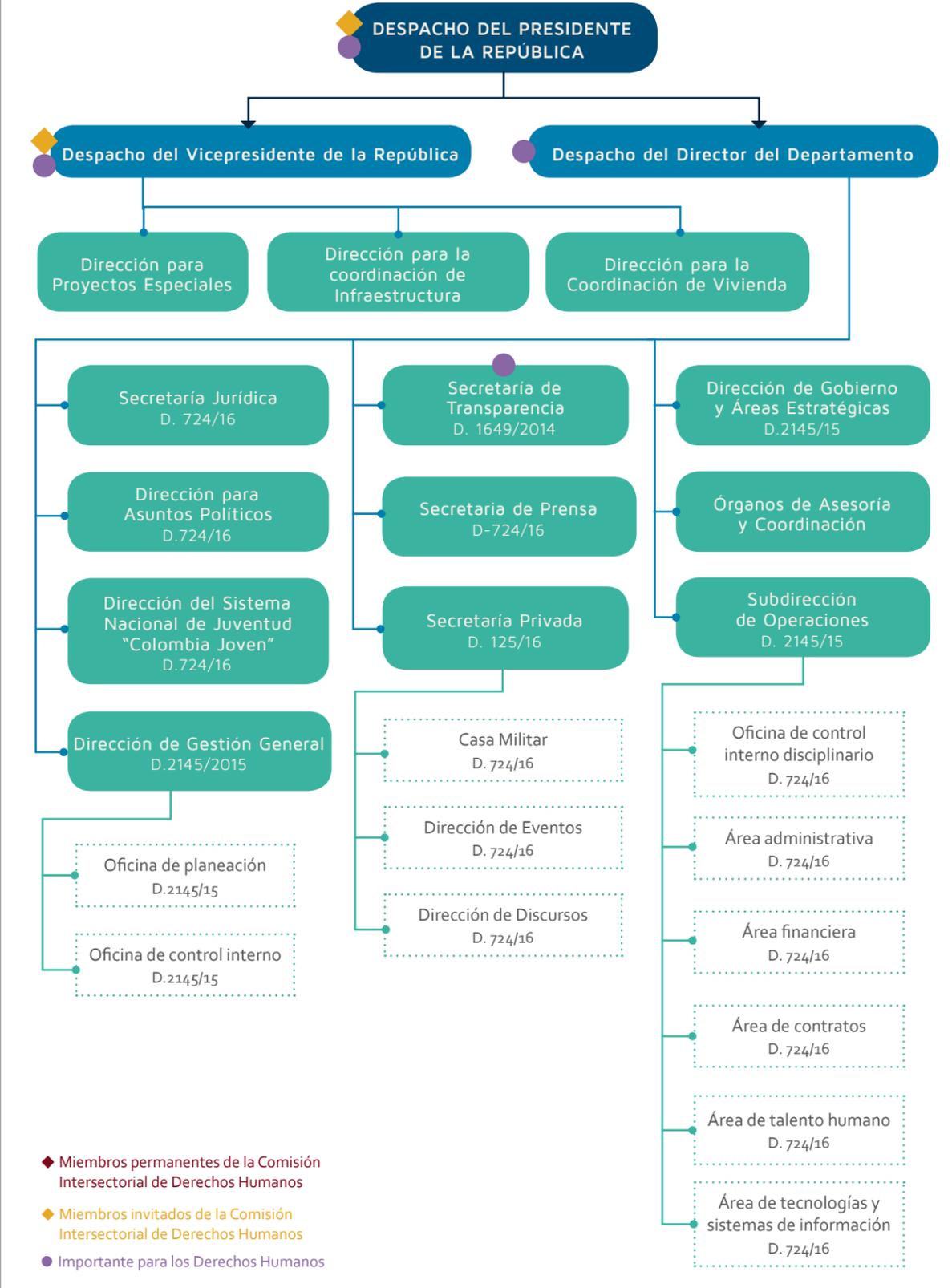
dos, para un conjunto de derechos o de una población o grupo social en particular. Respecto de los primeros, por ejemplo, pueden vislumbrarse obligaciones de los Estados frente a los llamados derechos civiles y políticos, como el derecho al voto, en instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o la Convención Americana de Derechos Humanos. Similarmente, pueden identificarse obligaciones respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al trabajo, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o el Protocolo Adicional de San Salvador. Otros instrumentos internacionales han dado especial relevancia a poblaciones históricamente discriminadas o vulnerables como los niños, las personas con discapacidad, las mujeres y los grupos étnicos. Un ejemplo de ello es la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad o la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer, Belem do Pará.

Al referirnos a las obligaciones de mandato específico que tienes las instituciones en Colombia nos referimos a todas aquellas entidades que retomando las obligaciones específicas de grupos de derechos o de poblaciones, tienen a su cargo la protección y garantía de tales derechos o poblaciones de forma particular.

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

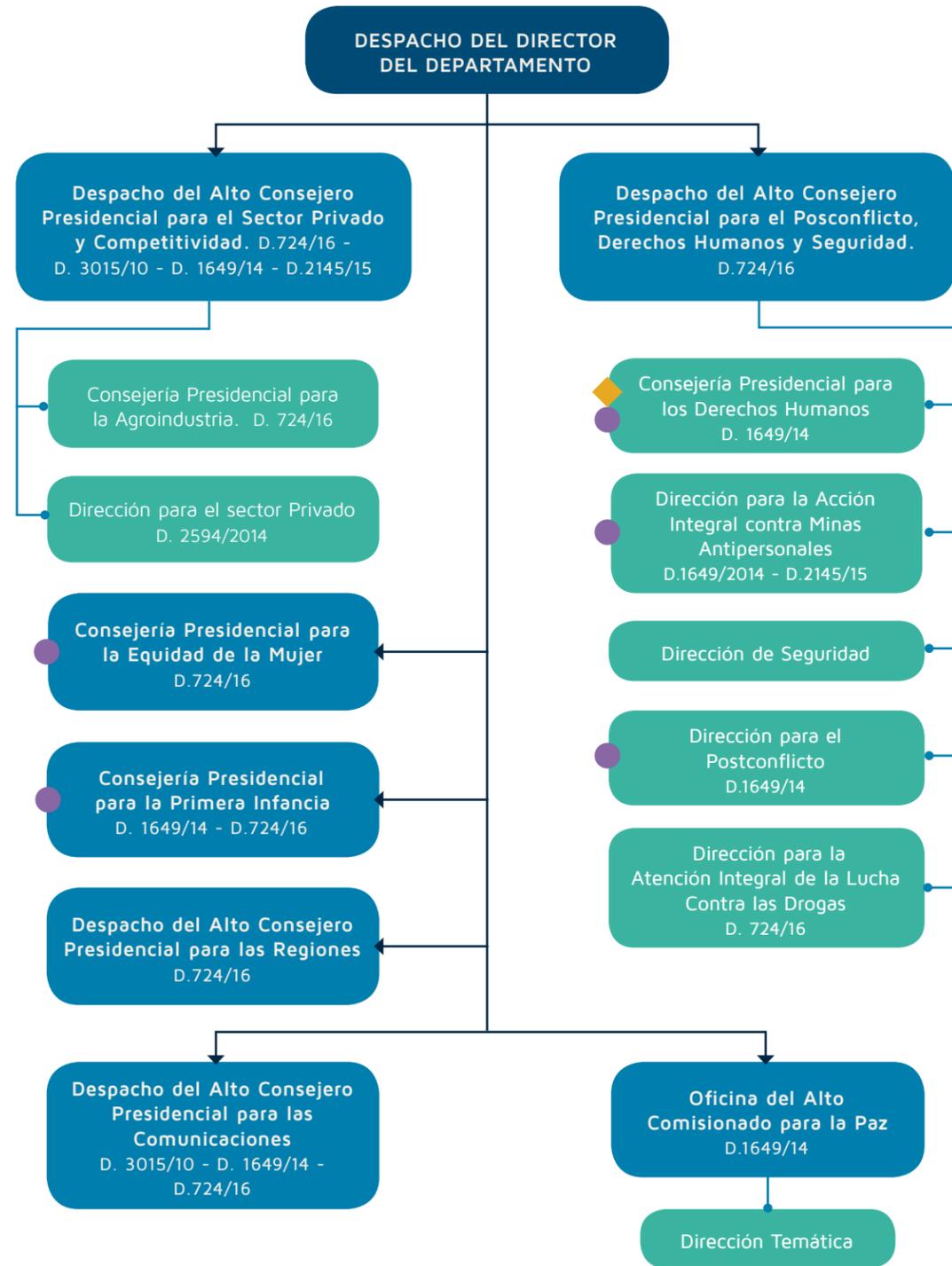
El DAPRE está integrado por 3 despachos, 4 Altos Consejeros, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 4 secretarías, 4 direcciones, 1 subdirección y dos órganos de asesoría y coordinación. De estas, 5 tienen funciones específicas de derechos humanos y DIH Y paz. Adicionalmente le corresponde de manera general: coadyuvar con la formulación de las políticas públicas del Presidente de la República, en su condición de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa y atender a las relaciones con los poderes públicos y demás organismos o autoridades. La división administrativa del DAPRE puede representarse de la siguiente manera:

Gráfica 6



29. Ver: www.defensoria.gov.co/es/public/direcciones/1276/Promoción-y-Divulgación-de-Derechos-Humanos.htm

Gráfica 7



◆ Miembros permanentes de la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos

◆ Miembros invitados de la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos

● Importante para los Derechos Humanos

Creada por ELEMENTA

Resulta relevante mencionar que el DAPRE ha contado con una trayectoria de modificaciones y cambios en su estructura y funciones³⁰. Para finalmente, expedirse en el 2014, el Decreto 1649 que modificó la estructura de este departamento, el cual encargó al DAPRE de velar por la colaboración armónica de las entidades del Estado para la realización de los fines del mismo y asistir al Presidente en sus funciones. Por último, en el 2016 mediante el Decreto 724 se modificaron sus funciones, dentro de las cuales encontramos: Coordinar con los Altos Consejeros presidenciales el ejercicio de las funciones que les son propias y coadyuvar en la coordinación de las funciones de gobierno que implican tareas transversales de los ministerios y de los Departamentos Administrativos; coadyuvar con la Consejería Presidencial para la Primera Infancia en la coordinación con las entidades competentes los procesos de formulación de políticas y programas para la primera infancia; liderar el Sistema Nacional de Juventudes y velar por el cumplimiento de las funciones del mismo; orientar y coordinar a las entidades competentes en el proceso para la formulación e implementación de la política pública con discapacidad.

Despacho del Alto Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad

Esta Alta Consejería fue creada a partir del Decreto 1649 de 2014³¹, donde se establecieron dentro de sus funciones principales:

1. La articulación de la visión de conjunto del Gobierno sobre el postconflicto con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y las otras entidades del Gobierno Nacional;
2. Asesorar al Presidente de la República en la formulación, estructuración y desarrollo de las políticas y programas relacionados con el posconflicto;
3. Asesorar al Presidente en las políticas y programas para la reintegración de los grupos armados ilegales en coordinación con la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.;

30. Dentro de esta trayectoria debemos mencionar el Decreto 1649 de 2014, el Decreto 2594 de 2014, el Decreto 2145 de 2015, el Decreto 125 de 2016 y el Decreto 724 de 2016.
31. Este despacho cuenta con la Consejería Presidencial para los De-

4. Coadyuvar con la preparación del alistamiento de la implementación con el fin de asegurar su coherencia con la visión de posconflicto;
5. Coordinar la implementación de las políticas de la Dirección para Minas Antipersonal y la Consejería de Derechos Humanos;
6. Coordinar con la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, los procesos de reintegración de los miembros de grupos armados ilegales; entre otras.

El Decreto 724 de 2016 adicionó a sus funciones:

“14) asesorar al Presidente de la República en la formulación, estructuración y desarrollo de la política pública y programas relacionados con la atención integral de la lucha contra las drogas; 15) Orientar y promover la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Espacial y la ejecución de planes derivados, programas y proyectos relacionados con el Desarrollo Espacial Colombiano, la coordinación interinstitucional e intersectorial que contribuya al Desarrollo Espacial Colombiano; 16) Las demás que le corresponda de acuerdo con la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por el Presidente de la República y el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.”

» **Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal:**

Dentro de sus funciones principales se encuentran, entre otras: i) la elaboración y aplicación de una estrategia de Acción contra Minas Antipersonal en todo lo referente al desminado humanitario, la asistencia y rehabilitación a víctimas, destrucción de minas almacenadas, campañas de concientización y educación de la población civil y todos los aspectos que demanden el cumplimiento del Tratado de Ottawa; ii) mantener la base del Sistema de Información de Acción Contra Minas, encargándose de recopilar, sistema-

rechos Humanos, la Dirección para la Atención Integral contra Minas Antipersonales; la Dirección para la Atención Integral de la lucha contra las drogas; la Dirección de Seguridad; la Dirección para el Postconflicto.

tizar, centralizar y actualizar los registros sobre el tema; iii) redactar y adoptar los estándares nacionales para actividades relativas a las minas y velar por su difusión, aplicación y cumplimiento; iv) coordinar la aplicación de la estrategia nacional de Acción Contra las Minas Antipersonal en todo lo referente al desminado humanitario, asistencia y rehabilitación a víctimas, destrucción de minas almacenadas, campañas de concientización y educación de la población civil y todos aquellos aspectos que demanden el cumplimiento del tratado de Ottawa.

» **Dirección para el posconflicto:**

Esta Dirección por su parte debe asesorar al Ministro Consejero para el Posconflicto, DDHH y Seguridad en la formulación, estructuración y desarrollo de las políticas y programas relacionados con el posconflicto. También debe coordinar con los diferentes Ministerios y Departamentos la implementación de los programas y proyectos para el Posconflicto, en coordinación con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

» **Dirección para la atención integral de la lucha contra las drogas:**

Esta Dirección fue creada por el Decreto 724 de 2016 y sus funciones principales son: i) Asesorar al Alto Consejero Presidencial en el diseño y coordinación de las acciones relacionadas con la formulación, estructuración y desarrollo de las políticas y programas para la atención integral de la lucha contra las drogas, a cargo de las entidades competentes; ii) Apoyar el proceso de diseño de estrategias nacionales para la ejecución de políticas y programas relacionados con la atención integral de la lucha contra las drogas; iii) Coordinar con los diferentes ministerios y departamentos administrativos la implementación de los programas y proyectos relacionados con el desarrollo territorial y las estrategias de interdicción en las zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito, así como la estrategia integral de prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas; iv) Coordinar a las entidades competentes en la ejecución de la política, tareas y compromisos relacionados con la atención integral de la lucha contra las drogas; v) las

demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por el Presidente de la República y el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia.



Oficina del Alto Comisionado para la Paz

De conformidad con el artículo 16 de la ley 434 de 1998, el Decreto 1649 de 2014 estableció que dentro de las funciones de esta entidad está la estructuración y el desarrollo de la política de paz. También está encargada de verificar la voluntad real de paz y reinserción a la vida civil de los alzados en armas para poder determinar la formalización de diálogos y celebración de los acuerdos de paz. Así mismo debe convocar a los sectores de la sociedad civil en torno al propósito de la reconciliación nacional y debe dirigir y firmar los acuerdos con los voceros y los representantes de los grupos alzados en armas para lograr la reinserción de sus integrantes a la vida civil. Debe definir los términos de la agencia de negociación y establecer los mecanismos e instrumentos administrativos que permitan el desarrollo de sus funciones en forma gerencial. Además, debe ejercer la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Paz y preparar en coordinación con los Ministros Consejeros y las entidades competentes el alistamiento para la implementación de los acuerdos de paz que se suscriban con los miembros de los grupos armados ilegales.



Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

Este departamento Administrativo encabeza el Sector de la Inclusión Social y Reconciliación. Tiene adscritas tres entidades: Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF- y el Centro de Memoria Histórica. Dentro de sus funciones principales está la de dirigir acciones sectoriales que contribuyan a la creación de condiciones para la reconciliación; generar condiciones en la población y territorios que permitan la reconciliación y la no repetición; contribuir a la superación de la pobreza con una oferta efectiva; lograr la atención a las poblaciones y territorios de manera eficiente y mejorar la gestión del sector.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social cuenta con un Fondo de Inversión para la Paz, creado por la ley 487 de 1998, principal instrumento de financiación de programas y proyectos que buscan obtener la paz.

Una de las subdirecciones de este Departamento que vale la pena mencionar es la Subdirección General para la Superación de la Pobreza, que a su vez tiene una dirección de gestión y articulación de la oferta social.

Además este Departamento cuenta con diferentes órganos de asesoría y coordinación como:

- Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas
- Comité Directivo de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial
- Consejo Nacional de Política Social
- Comisión Intersectorial de la red para la superación de la Pobreza Extrema UNIDOS

Adicionalmente cuenta con las siguientes entidades adscritas:

- Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Es una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial. Se creó por medio de la ley 1448 de 2011 y tiene como objetivo principal coordinar el sistema nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las mismas.
- Centro de Memoria Histórica. Es un establecimiento público del orden nacional y tiene el objeto de recibir, recuperar, conservar, compilar y analizar todo el material documental, testimonios orales y por cualquier otro medio, relativo a las violaciones ocurridas con ocasión del conflicto armado interno colombiano, a través de investigaciones, actividades museísticas, pedagógicas

cas y otras que contribuyan a establecer y esclarecer las causas de tales fenómenos, conocer la verdad y contribuir a evitar en el futuro la repetición de los hechos.

- Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF. Fue creado por la ley 75 de 1968 y busca propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger al menor de edad y garantizarle sus derechos.

También cuenta con los siguientes fondos:

- Fondo para la Reparación de las Víctimas. Creado por el artículo 54 de la ley 975 de 2005, es la principal fuente de financiación de las políticas de atención, asistencia, prevención y reparación integral a las víctimas de la violencia y está adscrito a la Unidad Administrativa Especial para la atención y Reparación integral a las víctimas.
- Fondo contra la Explotación Sexual de Menores. Creado en virtud de la ley 679 de 2001. Tiene como objetivo principal promover rentas distintas a la inversión social para garantizar financiación de los planes y programas de prevención y lucha contra la explotación sexual y la pornografía con menores de edad. Está adscrito al ICBF.



Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”

Este Programa fue creado por el Decreto 822 de 2000 y modificado posteriormente por el Decreto 1984 de 2006 y el decreto 1649 de 2014. Tiene como objeto principal fijar políticas, planes y programas que contribuyan a la promoción social, económica, cultural y política de la juventud. Le corresponde promover estrategias que faciliten el acceso de los jóvenes a los servicios, recursos y beneficios ofrecidos por las entidades gubernamentales y no gubernamentales y promover acciones que generen que los jóvenes mejoren su formación integral y su calidad de vida.



Consejería Presidencial para la Primera Infancia

Esta entidad está encargada de apoyar al Gobierno Nacional en el logro de las metas de política social que se enfocan en la Atención Integral a la Primera Infancia y que están consagradas en el Plan Nacional de Desarrollo. Encuentra las bases de su misión en la importancia que tiene el desarrollo de los primeros 6 años de vida, donde se considera prioritario el diseño y la implementación de una estrategia integral, para lograr así una ventana de oportunidad para el desarrollo social y económico, ya que se generan impactos relacionados con la fortaleza psicológica, la disminución de la morbilidad y la criminalidad en el ciclo de vida de las personas, el mejor rendimiento académico, menor deserción escolar, aumento de la permanencia en el sistema educativo, la productividad y los ingresos futuros³².



Consejería para la Equidad de la Mujer

El Decreto 1649 de 2014, estableció que también se encuentran entre sus funciones impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la formulación, gestión y seguimiento de las políticas, planes y programas de las entidades públicas nacionales y territoriales, establecer mecanismos de seguimiento al cumplimiento de legislación relacionada con la equidad de género y la perspectiva de género. Tiene 4 ejes temáticos que son: la política pública y plan para garantizar una vida libre de violencias; la prevención del embarazo adolescente; las mujeres víctimas del conflicto armado y el Observatorio de Asuntos de Género – OAG.



Ministerio de Salud y Protección Social

Por medio del artículo 9º de la ley 1444 de 2011, se creó el Ministerio de Salud y Protección Social y se le otorgaron las funciones y los objetivos que esa misma ley había escindido del Ministerio de Protección Social en el artículo 6º. Su objetivo principal es dirigir el Sistema de Salud y de Protección Social en salud a través de políticas de promoción de la Salud, la prevención, el tratamiento y la rehabilitación de la enfermedad y el aseguramiento, así como la coordinación

intersectorial para el desarrollo de políticas sobre los determinantes en salud. Se basa en los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, equidad, sostenibilidad y calidad, con el fin de contribuir al mejoramiento de la salud de los habitantes de Colombia.

Con el Decreto 4109 de 2011, se cambia la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Salud (INS) de establecimiento público a Instituto Científico y Técnico, adscrito al Ministerio de la Salud y la Protección Social. Como consecuencia del cambio de naturaleza del INS, en su carácter de autoridad científica tendrá como objeto: i) el desarrollo y la gestión del conocimiento científico en salud y biomedicina para contribuir a mejorar las condiciones de salud de las personas; ii) realizar investigación científica básica y aplicada en salud y biomedicina; iii) la promoción de la investigación científica, la innovación y la formulación de estudios de acuerdo con las prioridades de salud pública de conocimiento del Instituto; iv) la vigilancia y seguridad sanitaria en los temas de su competencia; la producción de insumos y biológicos; v) actuar como laboratorio nacional de referencia y coordinador de las redes especiales, en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud y del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Por último, con el Decreto 0540 del 2012 se creó la Comisión Intersectorial para la operación del Sistema del Registro Único de Afiliados al Sistema de Seguridad Social Integral y Protección Social, con el objetivo de coordinar las acciones para la implementación de dicho Sistema. Esta Comisión Intersectorial está conformada por el Ministro de Salud y Protección Social o su delegado, quien la presidirá, el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Ministro del Trabajo o su delegado y el Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado.



Ministerio de Justicia y del Derecho

En virtud del artículo 4º de la Ley 1444 de 2011 se reorganizó el Ministerio del Interior y de Justicia y se creó el Ministerio de Justicia y de Derecho. Su función principal es lo concerniente a la política pública en materia de ordenamiento jurídico,

defensa y seguridad jurídica, acceso a la justicia formal y alternativa, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, promoción de la cultura de legalidad, la concordia y el respeto a los derechos.

Ahora bien, con respecto a las entidades adscritas al Ministerio de Justicia y del Derecho, hay dos que se deben mencionar. Con el Decreto 4085 de 2011 se creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, como una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, con el objetivo de diseñar estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional. A su vez, esta agencia es la encargada de la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de defensa jurídica, prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos. Por último, es la encargada de la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas para la defensa de los intereses litigiosos de la nación.

Adicionalmente, el Decreto 4150 de 2011 creó la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (SPC), como una Unidad Administrativa especial adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, con el objetivo de gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).



Ministerio del Trabajo

El artículo 7º de la ley 1444 de 2011, reorganizó el Ministerio de Protección Social, denominado ahora Ministerio de Trabajo, responsable

del fomento y las estrategias para la creación permanente de empleo estable y con garantías prestacionales, salariales y de jornada laboral aceptada y suscrita en la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Busca promover el empleo digno, la construcción de más y de mejores empresas, fomentar la calidad del talento humano y buscar la protección social de todos los trabajadores de Colombia.

Este Ministerio debe formular y adoptar las políticas, planes generales, programas y proyectos para el trabajo, el respeto por los derechos fundamentales, las garantías de los trabajadores, el fortalecimiento, promoción y protección de las actividades de la economía solidaria y el trabajo docente, a través de un sistema efectivo de vigilancia, información, registro, inspección y control, así como del entendimiento y diálogo social para el buen desarrollo de las relaciones laborales³³.

El Decreto 4121 de 2011 cambió la naturaleza jurídica de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, a Empresa Industrial y Comercial del Estado, organizada como una entidad financiera de carácter especial y vinculada al Ministerio de Trabajo. Esta entidad hace parte del Sistema General de Pensiones y tiene como objeto la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, las prestaciones especiales que las normas legales le asignen y la administración del Sistema de Ahorro de Beneficios Económicos Periódicos.



Ministerio de Educación Nacional

El Decreto 5012 de 2009 estableció que son objetivos del Ministerio establecer las políticas y lineamientos que garanticen el acceso al sistema educativo público, así como la calidad de la educación en Colombia y la permanencia en el sistema. También debe diseñar los estándares que definen el nivel fundamental de calidad de la educación que garantice la formación de las personas en convivencia pacífica, participación y

33. Decreto 4108 de 2011 "Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo".

responsabilidad democrática, así como en valoración e integración de las diferencias para una cultura de derechos humanos y ciudadanía en la práctica del trabajo y la recreación para lograr el mejoramiento social, cultural, científico y la protección del ambiente. En el 2015 se emitió el Decreto 1075 “Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.”

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Según el Decreto 1076 de 2015, este Ministerio es el encargado de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y las regulaciones a las que se sujetaran la recuperación, la conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, para asegurar un desarrollo sostenible.

La labor de este Ministerio se basa en el derecho de todos los colombianos a gozar de un medio ambiente sano y de que se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

Con el Decreto 3572 de 2011 se creó la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, como entidad adscrita al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Finalmente, con el Decreto 3573 de 2011, se creó la Unidad Administrativa Especial del orden nacional, denominada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), como parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La ANLA es la encargada de que los proyectos, obras o actividades

sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo ambiental sostenible del país.



Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorios

El artículo 11 de la Ley 1444 de 2011 dispuso escindir del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes a los despachos del Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial y al Despacho del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico. El artículo 14, creó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, cuyos objetivos y funciones serán los escindidos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Con el Decreto 3571 de 2011 se establecen sus objetivos, estructura y funciones. Tiene como objetivo primordial lo referente con las políticas públicas, planes y proyectos en materia de desarrollo territorial y urbano planificado del país, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.



Ministerio de Cultura

Según el Decreto 1080 de 2015, que expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura, este Ministerio tiene como objetivos la formulación, coordinación, ejecución y vigilancia de la política del Estado en materia cultural de modo coherente con los planes de desarrollo, los principios fundamentales y de participación contemplados en la Constitución Política y en la ley y le corresponde formular y adoptar políticas, planes generales y programas y proyectos del Sector Administrativo a su cargo.

Entidades Vinculadas³⁴

Como hemos mencionado anteriormente, derivado de la obligación general de los Estados de garantizar los derechos humanos se desprende el deber de organizar todo el aparato gubernamental para el cumplimiento de los mismos³⁵. Por esta razón, la Corte Interamericana ha determinado que todo menoscabo a los derechos humanos puede ser atribuido, según las reglas del derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública de un Estado, independientemente de su jerarquía³⁶. Bajo esta premisa y debido a la necesidad de contar con sistemas institucionales que efectivamente puedan garantizar el goce de derechos humanos, todas las entidades del Estado tienen la función de contribuir al cumplimiento de estos derechos aunque ello no constituya su obligación principal. Por esto aunque no todas las entidades del nivel central tienen a cargo mandatos explícitos de protección de derechos humanos, el desempeño de sus actividades específicas debe contribuir a la garantía de los mismos.

Por tanto, al referirnos a las instituciones vinculadas, hacemos referencia precisamente a aquellas entidades que no tienen funciones referentes a derechos humanos asignadas legalmente de manera principal, pero que, debido al tipo de actividades que desarrollan tienen una alta relevancia para el cumplimiento de estos.

34. Estas entidades serán desarrolladas en el anexo I.

35. Pelayo, Carlos & Ferrer, Eduardo. La obligación de “respetar” y “garantizar” los derechos humanos bajo la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios Constitucionales Año 10, N°2, 2012, p.141-192.

36. La Corte se ha pronunciado en este sentido en casos como Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Serie C No. 4, párr.164; Caso Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 134, párr. 110; Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 171, párr.110.

4

Conclusiones

A partir de la trayectoria descrita del andamiaje institucional encargado de definir y materializar los contenidos de los derechos humanos en Colombia, vale la pena avizorar algunos aprendizajes y desafíos sustantivos e institucionales que se infieren de la descripción realizada. En ese orden, se listará en primer lugar, las tensiones conceptuales que han guiado y sustentado el discurso de DDHH, para acto seguido resaltar algunas ventajas del presente modelo de participación indirecta a cargo del Alto Consejero Para el Posconflicto, DDHH y Seguridad.

En cuanto a las conclusiones sustantivas o conceptuales, se puede afirmar que:

- En primer lugar, se podría afirmar que los contenidos conceptuales que han definido la trayectoria de las políticas de DDHH y DIH en Colombia han tenido como un elemento determinante la reacción defensiva del Estado para atender las consecuencias, en términos de derechos, de un conflicto armado cimentado en la vida e historia del país y sus ciudadanos. Pese a otros determinantes relevantes, como la presión de la comunidad internacional y la agenda particular de cada gobierno, la búsqueda de la paz ha sido un marco principal para la discusión y el otorgamiento de funciones a las entidades sobre los derechos humanos en el país.
- Adicionalmente, se puede inferir que cada gobierno ha definido y reconceptualizado los contenidos de las políticas de derechos humanos. Ello ha implicado un cambio constante en las funciones de las entidades encargadas de derechos humanos, razón por la cual puede evidenciarse mediante este recuento histórico que existe una falta de continuidad en las políticas de derechos humanos. Muestra de ello es, además de las constantes transformaciones de las funciones de la Oficina de Derechos Humanos de Presidencia (Consejería o Programa según el gobierno), el intento reciente del Gobierno Santos de proyectar una Estrategia de DDHH a largo plazo (2012-2034), susceptible de cambio.

- Existe una tensión entre el discurso que guía la creación de las políticas de DDHH y DIH y su implementación. Es decir, existe un discurso generalizado de los diferentes gobiernos de atender las causas estructurales del conflicto mediante las políticas de DDHH y la práctica, en la medida en que los gobiernos se han focalizado a atender mediante leyes y andamiajes institucionales las diferentes manifestaciones del conflicto como: el desplazamiento, las desapariciones; el gran número de comunidades aisladas por las dinámicas de la guerra; el reclutamiento de niños, jóvenes y adolescentes; las violencias específicas que viven las mujeres en medio del conflicto, entre otras caras de una misma moneda llamada conflicto colombiano más que sus causas.

- Por lo tanto, vale la pena llamar la atención sobre el contenido que como país queremos brindarle a las políticas futuras de DDHH una vez iniciemos la etapa de transición hacia la paz y deje de ser la categoría escultora de las políticas de DDHH en Colombia. Si partimos de la afirmación que los colombianos no son sujetos de derechos humanos "sino el objeto de los discurso de derechos humanos"¹, y por tanto, resulta urgente definir los valores que esperamos primen en el futuro discurso de los DDHH en Colombia.

En cuanto a las conclusiones institucionales, se puede afirmar que:

- El recuento histórico sobre la transformación institucional permite identificar las instituciones que han tenido un rol principal en el discurso de los derechos humanos y de la búsqueda de la paz. Así bien, podemos resaltar el papel de la Consejería de Derechos Humanos, la oficina de DDHH del Ministerio de Interior, la Cancillería, la Consejería de Paz o Alto Comisionado para la Paz y de la oficina de DDHH del Ministerio de Defensa. Por su relevancia actual vale la pena mencionar también la Alta Consejería para el Posconflicto, DDHH y Seguridad recientemente creada.

1. Boaventura De Sousa Santos. *Derechos humanos, democracia y desarrollo*. Pág. 23. Colección Dejusticia (2014).

- Al observar los decretos que otorgan funciones a estas entidades puede vislumbrarse el riesgo de duplicación de funciones o de paralelismos. Ello se hacía evidente, por ejemplo, como consecuencia de la dispersión de responsabilidades y falta de claridad de competencias institucionales en materia de políticas para atender el desplazamiento bajo la Ley 387 de 1997². Similarmente el riesgo de la duplicidad puede observarse en la actualidad entre las funciones de la Consejería de Derechos Humanos y las funciones del Ministerio de Interior o recientemente con las funciones de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad. Tal riesgo requiere ser analizado más profundamente mediante un estudio juicioso de las funciones legalmente asignadas y efectivamente ejecutadas, así como de propuestas para lograr una efectiva coordinación institucional para que el trabajo en derechos humanos que lideran estas entidades se vea potencializado y no entorpecido por el diseño institucional y la asignación de funciones en la materia.
- Como se mencionó en páginas anteriores, la trayectoria institucional destaca la existencia de cuatro modelos de gestión de políticas de DDHH. Actualmente, transitamos por un modelo de responsabilidad indirecta frente al Presidente mediante la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos como parte del despacho del Alto Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad. Como oficina encargada de asesorar al Presidente y el gobierno nacional en la promoción, coordinación y direccionamiento de la política de DDHH, entre otras funciones con mandato amplio para la garantía de los DDHH y el DIH en Colombia.
- Adicionalmente, bajo dicho modelo de gestión indirecta encontramos tres categorías de entidades con funciones y objetivos distintos para el cumplimiento de las obligaciones internacionales en la materia. Donde la Consejería Presidencial Para los Derechos Humanos junto con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio Público tienen a cargo las

funciones de asesoramiento; definición, coordinación; implementación y estudio de las políticas de DDHH y DIH, hoy de alguna manera integrada en la Estrategia Nacional Para la Garantía de los Derechos Humanos y su Sistema Nacional de DDHH y DIH.

- En ese sentido, bajo la categorización propuesta valdría la pena evaluar la implementación del Sistema Nacional de Derechos Humanos y la asignación de funciones a la Comisión Intersectorial de DDHH y la Secretaría Técnica y sus respectivos responsables, con el fin de lograr una red institucional que tenga claridad de mandatos, y en ese orden, lograr la materialización de los objetivos planteados en el Sistema Nacional de DDHH del primer gobierno Santos.
- Por último, será importante recordar de las lecciones aprendidas del gobierno Andrés Pastrana Arango que las pretensiones por la construcción paz no pueden superar y eliminar los esfuerzos hasta ahora contruidos por la institucionalidad en materia de protección de los DDHH. Por lo que resulta novedosa la figura del Alto Consejero Para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad quien tiene el mandato de velar por la coordinación de la visión del gobierno con relación al posconflicto e implementar las políticas necesarias con el apoyo de la Consejería de Derechos Humanos. Reto para la institucionalidad hacia la coordinación de políticas intersectoriales que proyecten un país que cierra brechas de inequidad y garantiza los derechos de sus ciudadanos en tiempos de paz.

2. Consultoría de la Universidad de los Andes y Asesoría y Gestión. *Proyecto de Fortalecimiento Institucional Del Sector De Derechos Humanos (DDHH) y Del Derecho Internacional Humanitario (DIH) en Colombia*. Pie de nota 10. Bogotá (2002).



Anexo I

Entidades con Funciones Vinculadas a los DDHH y DIH

Si bien el organigrama de las entidades de la Rama Ejecutiva del poder público en Colombia es sumamente complejo, hemos desarrollado una categorización con el objetivo de entender dentro de todo el entramado de instituciones, cuáles son las que tienen un mandato amplio con relación a los DDHH, cuáles un mandato específico y cuáles unas funciones vinculadas a los DDHH y DIH. Estas últimas cumplen una función muy importante porque a pesar de no tener dentro de sus funciones legales principales la protección, el respeto y la garantía de los DDHH, a través del correcto desempeño de sus obligaciones terminan realizando dichas funciones como un efecto colateral.

Ahora bien, la identificación de estas entidades es fundamental para que al interior de las mismas se entienda el importante papel que juegan y que de esta manera logren no sólo transversalizar los derechos humanos en todo el quehacer estatal sino también que vean el respeto de los derechos humanos como uno de los fines esenciales del Estado y así encaminen sus acciones, políticas y programas al respeto y garantía de los mismos. A continuación presentaremos cuáles son estas entidades, haciendo especial énfasis sus funciones y las más recientes o relevantes transformaciones que han sufrido.



Secretaría de Transparencia

Dentro de sus funciones, dictadas por el Decreto 1649 de 2014, se encuentran las de la formulación y el diseño de políticas públicas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, así como fomentar la rendición de cuentas; diseñar, coordinar e implementar directrices, mecanismos y herramientas preventivas para el fortalecimiento institucional, participación ciudadana, control social, rendición de cuentas, acceso a información, cultura de probidad y transparencia.



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene la misión de formular, coordinar y evaluar

las políticas que promueven el desarrollo competitivo, equitativo y sostenible de los procesos agropecuarios forestales, pesqueros y de desarrollo rural, con criterios de descentralización concertación y participación, que contribuyan a mejorar el nivel y la calidad de vida de la población colombiana.

El Decreto 4801 de 2011 creó la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la cual goza de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta Unidad tiene como objetivo fundamental servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados en los términos establecidos en la ley 1448 de 2011 en materia de acciones de reparación (restitución jurídica y material del inmueble, restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación).

El Decreto 4181 de 2011, escindió del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la función establecida en el artículo 40 de la Ley 13 de 1990, y otra funciones otorgadas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER, previstas en el numeral 5 del artículo 3, los numerales 22, 23 y 24 del artículo 4, el numeral 16 del artículo 32 del Decreto 3759 de 2009, creando la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP, la cual tiene por objeto ejercer la autoridad pesquera y acuícola de Colombia, para lo cual adelantará los procesos de planificación, investigación, ordenamiento, fomento, regulación, registro, información, inspección, vigilancia y control de las actividades de pesca y acuicultura, aplicando las sanciones a que haya lugar, dentro de una política de fomento y desarrollo sostenible de estos recursos.

Adicionalmente, el Decreto 2369 de 2015 adicionó a las funciones del Ministerio, la formulación de la política y el diseño de instrumentos

para promover el mejoramiento de las condiciones de desarrollo rural en las zonas más afectadas por el conflicto y la protección y el correcto aprovechamiento de los recursos genéticos vegetales y animales del país. Adicionalmente, se creó la Dirección de la Mujer Rural, con la finalidad de coordinar, diseñar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos integrales de desarrollo rural con enfoque territorial, encaminadas a la provisión de bienes públicos rurales, que incidan en el bienestar social y económico de las mujeres rurales.



Departamento de Planeación Nacional

Esta entidad técnica impulsa la implantación de una visión estratégica del país en el campo social, económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno. Según el Decreto 1832 de 2011, tiene como objetivos fundamentales la coordinación y el diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión, la articulación entre la planeación de las entidades del gobierno nacional y los demás niveles de gobierno. Como parte del Sistema General de Regalías participa en la formulación de lineamientos para el uso de los recursos que promuevan el desarrollo local y regional.



Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Este Ministerio se encarga de coordinar la política macroeconómica, definir, formular y ejecutar la política fiscal del país, incidir en los sectores económicos, gubernamentales y políticos. También debe gestionar los recursos públicos de la Nación, desde la perspectiva presupuestal y financiera, mediante actuaciones transparentes, personal competente y procesos eficientes. Tiene como finalidad propiciar condiciones de crecimiento sostenible, estabilidad y solidez de la economía y del sistema financiero, en pro del fortalecimiento de las instituciones, el apoyo a la descentralización y el bienestar social de los ciudadanos.

El Decreto 575 de 2013 modificó la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), que en términos del artículo 156 de la ley 1151 de 2007 y del Decreto Ley 169 de 2008, tiene por objeto el reconocimiento y la administración de los derechos pensionales y prestacionales económicos a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del régimen de Prima Media con Prescripción Definida del orden nacional o de las entidades públicas del orden nacional en proceso de liquidación, también debe efectuar colaboración y determinación de una adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social.



Ministerio de Minas y Energía

Es una entidad pública de carácter nacional que tiene la responsabilidad de administrar los recursos naturales no renovables del país, asegurando su mejor y mayor utilización. También se encarga de orientar el uso y la regulación de los mismos, garantizando su abastecimiento y velando por la protección de los recursos naturales del medio ambiente con el fin de garantizar su conservación, restauración y el desarrollo sostenible, de conformidad con los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambiental, señalados por la autoridad ambiental.



Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Este Ministerio se encarga de apoyar la actividad empresarial, productora de bienes, servicios y tecnología, así como la gestión turística de las regiones del país para mejorar su competitividad y la sostenibilidad e incentivar la generación de mayor valor agrario.

Dentro de las últimas modificaciones de este ministerio, están la realizada por el Decreto 4176 de 2011 que le reasignó a la DIAN unas funciones del ministerio, relacionadas a la administración del registro de contratos de importación de tecnología y exportación de servicios. También encontramos el decreto 1074 de 2015 que establece que tiene como objetivo primordial: formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas

generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo; y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos de comercio exterior.



Ministerio de Tecnología y de las Comunicaciones:

Según la ley 1341, esta es la entidad que se encarga de diseñar, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del sector de la Información y las Comunicaciones. Tiene dentro de sus funciones principales el incremento y la facilitación del acceso de todos los habitantes del territorio nacional a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones así como a sus beneficios.



Ministerio de Transporte:

Según el Decreto 087 de 2011, este Ministerio es la entidad encargada de formular y adoptar las políticas, planes, programas y proyectos de regulación económica del transporte, el tránsito y la infraestructura, en los modos carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo del país¹.



Contraloría General de la República

Es el máximo órgano de control fiscal del Estado, que tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y los bienes públicos para contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo de las distintas entidades públicas. Esta entidad es la encargada de fortalecer el control y vigilancia de la gestión fiscal con enfoque preventivo, para garantizar el buen manejo de los recursos públicos, la búsqueda de la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, con participación de la ciudadanía, para el logro de los fines del Estado. Según la Constitución Política de Colombia el control fiscal debe ser posterior y selectivo, lo cual permite la aplicación de un control de advertencia o de prevención.

En cabeza de esta entidad se encuentra el Contralor General de la Nación que es elegido por el Congreso de una terna integrada por candidatos presentados por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.



Anexo II

El Derecho Internacional y los Derechos Humanos en Colombia

Colombia se ha caracterizado por ser un país con mecanismos avanzados para el reconocimiento del derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos. Además de su apertura para ratificar instrumentos internacionales sobre la materia, desde 1995, la Corte Constitucional adoptó el concepto de bloque de constitucionalidad, entendido como aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros en el control de constitucionalidad de las leyes, por cuando han sido normativamente integrados a la Constitución. Desde entonces, la Corte ha moldeado su jurisprudencia para legitimar el valor de ciertas normas y principios supranacionales¹.

En los primeros acercamientos al concepto de bloque de constitucionalidad (como en las sentencias T-409 de 1992 y C-574 de 1992), la Corte estableció que los convenios sobre DIH y DDHH tienen carácter prevalente sobre la legislación nacional. Ello se sostuvo bajo el entendido de que las normas internacionales no contraríen o vulneren los preceptos consagrados en la Carta Política. De igual forma se restringió el concepto al establecer que aquellos tratados o convenios internacionales que no refirieran a las materias mencionadas no harían parte del bloque de constitucionalidad.

De igual forma, en dichas sentencias, la Corte precisó que existen dos sentidos del concepto bloque de constitucionalidad: el bloque en sentido estricto (*stricto sensu*) formado por aquellos principios y normas de valor constitucional que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicho y a los tratados internacionales de DDHH; y el bloque de constitucionalidad en sentido laxo (*lato sensu*) compuesto por todas aquellas normas de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para efectuar el control de constitucionalidad, como tratados internacionales adicionales, las leyes orgánicas y algunas leyes estatutarias².

En los años posteriores, la Corte Constitucional amplió progresivamente el alcance del bloque de constitucionalidad. Así, en la sentencia C-191 de 1998 estableció que los tratados limítrofes también hacían parte de bloque de constitucionalidad; en la sentencia T-568 de 1999 adicionó los convenios de la OIT, y en las sentencias T-568 de 1991 y T-512 de 2003 incorporó los instrumentos internacionales ratificados por Colombia referentes a derechos económicos y sociales. Similarmente, en la sentencia C-744 de 2001, la Corte utilizó instrumentos de *softlaw* como los principios rectores del Desplazamiento Interno y las decisiones sobre derechos morales de autor de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (sentencia C-1490 de 2000). En estas decisiones, la Corte además de tener en cuenta los instrumentos internacionales ha considerado la jurisprudencia relevante de organismos internacionales para su interpretación. Estos se han considerado como criterios vinculantes³.

Además del bloque de constitucionalidad, el congreso colombiano aprobó la Ley 288 de 1996 que consagra 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. Esta ley fue pionera en América Latina y mereció el reconocimiento de numerosas instancias internacionales de protección de DDHH y permitió la cancelación de indemnizaciones a víctimas de violaciones de derechos humanos a las que la jurisdicción contenciosa administrativa ya no podía proporcionarles reparación alguna por vencimiento de términos. Así, el mayor aporte de la ley consistió en someter a diálogo a los representantes de los Ministerios de Defensa Nacional, De Justicia y Del Derecho, Del Interior y la Cancillería (Comité de Ministros), con el objeto de analizar las decisiones de los órganos internacionales no vinculantes como son la CIDH y el Comité de Naciones Unidas, para adoptarlas y darles cumplimiento por las autoridades colombianas.

1. Véase por ejemplo la sentencia C-255 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Concepto tomado de Mónica Arango Olaya. *El bloque de Constitucionalidad en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana*. Revista Precedente. 2004 At. 80.

2. Mónica Arango Olaya. *El bloque de Constitucionalidad en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana*. Revista Precedente. 2004 At. 80.

3. *Idem*.

El reconocimiento de este tipo de fuentes en el análisis constitucional se ha visto debilitado por jurisprudencia reciente, como la sentencia C-378 de 2014, en la cual la Corte Constitucional ha cambiado su línea jurisprudencial y afirma que las decisiones del Comité Internacional de Derechos Humanos de las Naciones Unidas no son vinculantes por tener carácter de observaciones o dictámenes.

Pese a que los debates sobre el peso de ciertas fuentes de derecho internacional están siendo reabiertos, lo cierto es que Colombia tiene una larga tradición en reconocimiento y aplicación de los estándares internacionales sobre DDHH y DIH en su normatividad interna y en las funciones asignadas a la institucionalidad vigente. A continuación expondremos los principales instrumentos en la materia que han sido ratificados por Colombia y las recomendaciones que los organismos

internacionales han hecho de cara a la implementación de los acuerdos de la Habana.

Convenios e instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos ratificados por Colombia.

Instrumentos de DDHH

De acuerdo a lo establecido en la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado dirigir las relaciones internacionales y celebrar tratados o convenios internacionales⁴, para la posterior aprobación del Congreso de la República.

Colombia es uno de los países de la región que más tratados internacionales ha ratificado a la fecha como se expone en el siguiente cuadro:

Gráfica 8

ÓRGANO QUE LO EXPIDE	INSTRUMENTO	FECHA DE RATIFICACIÓN	CONTENIDO PRINCIPAL
Organización de las Naciones Unidas	Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas	11 de julio de 2012	Regulación de las obligaciones de los Estados Partes contra la desaparición forzada, atendiendo a que la práctica de la misma constituye un delito de lesa humanidad y por lo tanto genera consecuencias acordes con el derecho internacional aplicable.
Organización de las Naciones Unidas	Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad	10 de mayo de 2011	Partiendo del reconocimiento de que la discapacidad surge de la interacción entre las personas con deficiencias debidas al entorno que evitan su plena participación en la sociedad, esta Convención tiene como propósito promover y proteger el goce en condiciones de igualdad de los derechos humanos de las personas en situación de discapacidad.
Organización de los Estados Americanos	Convención Interamericana contra el Terrorismo	14 de julio de 2008	Plasma el compromiso de los Estados de prevenir, combatir, sancionar y eliminar el terrorismo por representar una amenaza para los valores democráticos, la paz y la seguridad internacional.

4. Constitución Política de Colombia. Art. 189.

ÓRGANO QUE LO EXPIDE	INSTRUMENTO	FECHA DE RATIFICACIÓN	CONTENIDO PRINCIPAL
Organización de los Estados Americanos	Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas	12 de abril de 2005	Siguiendo los lineamientos de la Convención Internacional, la Convención Interamericana reafirma la necesidad de prevenir, sancionar y suprimir la desaparición forzada por ser una práctica que subsiste en la región.
Organización de las Naciones Unidas	Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños	4 de agosto de 2004	Con el fin de combatir eficazmente la trata de personas, este Protocolo complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, definiendo obligaciones de los Estados con las víctimas de la trata, especialmente con las mujeres y los niños.
Organización de los Estados Americanos	Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	11 de febrero de 2004	Reafirmando la necesidad de asegurar los mismos derechos humanos para las personas en situación de discapacidad y partiendo de la preocupación por la discriminación a la que son sometidas, se convienen compromisos para eliminar la discriminación en todas sus formas contra las personas en razón de la discapacidad.
Organización de los Estados Americanos	Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores	23 de agosto de 2000 (adhesión)	Por medio de este instrumento, la región se compromete a regular aspectos civiles y penales del tráfico internacional de menores.
Organización de los Estados Americanos	Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	19 de enero de 1999	A partir de la consciencia de que nadie debe ser sometido a tortura ni tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, esta Convención señala normas que buscan el cumplimiento efectivo en la región de los instrumentos universales en la materia.
Organización de los Estados Americanos	Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la Pena de Muerte	23 de diciembre de 1997 (adhesión)	Este Protocolo de cuatro artículos, considera que el derecho a la vida es inalienable, por lo que no puede ser suspendido bajo ninguna justificación y no admite reserva alguna.

ÓRGANO QUE LO EXPIDE	INSTRUMENTO	FECHA DE RATIFICACIÓN	CONTENIDO PRINCIPAL
Organización de los Estados Americanos	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"	23 de diciembre de 1997 (adhesión)	Reafirmando la necesidad de consolidar un régimen de libertad personal y de justicia social, el Protocolo desarrolla, perfecciona y protege los derechos económicos, sociales y culturales en pro de consolidar en el continente americano los derechos humanos esenciales.
Organización de los Estados Americanos	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Pará"	15 de noviembre de 1996 (adhesión)	Esta Convención contempla derechos y mecanismos de protección que surgen de la preocupación de los Estados por la violencia contra la mujer, sabiendo que constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
Organización de las Naciones Unidas	Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias	24 de mayo de 1995 (adhesión)	A partir del reconocimiento de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los trabajadores migratorios y sus familiares, esta Convención se elabora a partir de la necesidad una protección integral de sus derechos, estableciendo normas fundamentales de aplicación universal.
Organización de las Naciones Unidas	Convención sobre los Derechos del Niño	28 de enero de 1991	En base al recordatorio de que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencias especiales y de que en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones difíciles y de la especial consideración que requieren, desarrolla obligaciones para garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños y las niñas.
	Protocolo Facultativo relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados	25 de mayo de 2005	Los Estados se comprometen a condenar el reclutamiento, adiestramiento y utilización de niños en hostilidades por parte de grupos armados.
	Protocolo Facultativo relativo a la Venta de Niños, Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía	11 de noviembre de 2003	Se reconoce el derecho de los niños y niñas a estar protegidos contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso, que entorpezca su educación o que perjudique su salud o desarrollo integral.

ÓRGANO QUE LO EXPIDE	INSTRUMENTO	FECHA DE RATIFICACIÓN	CONTENIDO PRINCIPAL
Organización de las Naciones Unidas	Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes	8 de diciembre de 1987	En consonancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, esta Convención proclama que nadie será sometido a tortura ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes a partir de la adopción de medidas por parte de los Estados Partes.
	Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes		Este Protocolo busca reafirmar el compromiso de los Estados en la protección de las personas privadas de libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes a partir del fortalecimiento de los medios no judiciales de carácter preventivo.
Organización de las Naciones Unidas	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	19 de enero de 1982	En razón de la preocupación por la continua discriminación de la que es objeto la mujer, la Convención obliga a los Estados a adoptar las medidas necesarias para suprimir la discriminación en todas sus formas y manifestaciones.
Organización de las Naciones Unidas	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	2 de septiembre de 1981	Obliga a los Estados a adoptar las medidas necesarias
Organización de las Naciones Unidas	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	29 de octubre de 1969	En razón del respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos, se obliga a que los Estados Partes creen condiciones para que cada persona pueda gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, de sus derechos civiles y de sus derechos políticos.

ÓRGANO QUE LO EXPIDE	INSTRUMENTO	FECHA DE RATIFICACIÓN	CONTENIDO PRINCIPAL
Organización de las Naciones Unidas	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	29 de octubre de 1969	En su cuerpo normativo establece obligaciones que reflejen el compromiso de los Estados al asegurar y garantizar el cumplimiento de los derechos civiles y políticos de los que cada persona es titular.
	Protocolo Facultativo destinado a Abolir la Pena de Muerte	5 de agosto de 1997 (adhesión)	En consideración de que la abolición de la pena de muerte eleva la dignidad humana y el desarrollo progresivo de derechos humanos, en sus 11 artículos, este Protocolo prohíbe la ejecución de las personas sometidas a la jurisdicción de los Estados Partes.
Organización de los Estados Americanos	Convención Americana sobre Derechos Humanos	31 de julio de 1973	Plasma el compromiso de la región en el reconocimiento de los derechos esenciales de hombres y mujeres, obligando a los Estados a adoptar medidas para su reconocimiento efectivo y pleno.
Organización de los Estados Americanos	Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer	3 de junio de 1959	En dos artículos, esta Convención obliga a que los Estados Partes otorguen a las mujeres los mismos derechos civiles de los que gozan los hombres.

Instrumentos de DIH

Ante el Derecho Internacional Humanitario y debido a la situación de conflicto interno, Colombia ha tenido una posición de especial atención por parte de la comunidad internacional con el fin de que se respeten derechos incluso ante un escenario de guerra.

La ratificación de los instrumentos que a continuación se relacionan, son evidencia del interés del Estado por el acatamiento de la normativa que regula los conflictos armados.

Gráfica 9

ÓRGANO QUE LO EXPIDE	INSTRUMENTO	FECHA DE RATIFICACIÓN	CONTENIDO PRINCIPAL
Conferencia Diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del Derecho Humanitario aplicable en los conflictos armados	Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional "Protocolo II"	14 de agosto de 1995	En razón de los principios humanitarios plasmados en los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, especialmente del artículo 3 común, este Protocolo se aplica a ciertos conflictos armados no internacionales caracterizados por ser de alta intensidad entre las fuerzas armadas estatales y grupos armados organizados con control territorial.
Conferencia Diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del Derecho Humanitario aplicable en los conflictos armados	Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra sobre la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales "Protocolo I"	1 de septiembre de 1993	En razón de los principios humanitarios plasmados en los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, este Protocolo amplía la reglamentación de los conflictos armados internacionales, ampliando la definición de éstos.
Conferencia Diplomática para elaborar Convenios Internacionales	Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 <ol style="list-style-type: none"> 1. Convenio para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña. 2. Convenio para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar. 3. Convenio relativo al trato debido a los prisioneros de guerra. 4. Convenio relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra. 	8 de noviembre de 1961	Estos Convenios buscan asegurar que incluso en tiempos de guerra, se respeten ciertas normas de humanidad. Estas normas hacen referencia a los conflictos armados internacionales y se basan en el respeto y la dignidad del ser humano, estipulándose que aquellos que no participen directamente de los conflictos o que se encuentren heridos, enfermos o en cautiverio, deben ser protegidos de los efectos de la guerra.

Creada por ELEMEN TA

Instrumentos de DPI

Atendiendo a que el Derecho Penal Internacional se encarga de castigar los crímenes que han adquirido la clasificación de especial gravedad, la creación de la Corte Penal Internacional como institución vinculada a las Naciones

Unidas y la ratificación de los siguientes instrumentos dejan clara la importancia de otorgar jurisdicción a un organismo internacional que sancione a los actores que amenacen la paz y seguridad de la humanidad.

Gráfica 10

ÓRGANO QUE LO EXPIDE	INSTRUMENTO	FECHA DE RATIFICACIÓN	CONTENIDO PRINCIPAL
Organización de las Naciones Unidas	Estatuto de la Corte Penal Internacional o Estatuto de Roma	5 de agosto de 2002	Se establece una Corte Penal Internacional de carácter permanente, independiente y que tenga competencia sobre los crímenes más graves para la comunidad internacional.
Organización de las Naciones Unidas	Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio	27 de octubre de 1948	En razón de que el genocidio es un delito de derecho internacional, los Estados lo condenan y se comprometen a prevenirlo y sancionarlo.

Creada por ELEMEN TA

Informes, recomendaciones y decisiones relevantes de organismos internacionales en materia de justicia transicional

El **Sistema Interamericano de Derechos Humanos** ha jugado un papel importante en la región, dando paso a importantes pronunciamientos en materia de justicia transicional por parte de los órganos que lo conforman y sentando bases para los Estados que lo integran.

La **Corte Interamericana de Derechos Humanos** se ha pronunciado en diversas sentencias en cuanto a la responsabilidad de los Estados de reparar adecuadamente a las víctimas. En el caso colombiano, los pronunciamientos que se han realizado en esta materia se pueden dividir en dos grupos que desarrollan la inclusión y cumplimiento de reparaciones integrales.

En el primer grupo de sentencias se hace un llamado a la necesidad de ir más allá de las indemnizaciones económicas de tipo administrativo y acudir a mecanismos

de reparación adecuada. Mientras que en el segundo grupo se reconoce la respuesta del Estado con la Ley 1448 de 2011⁵, pero en las que el debate se centra en la idoneidad de las medidas adoptadas por el Estado colombiano.

Dentro del primer bloque, se encuentran casos como el *Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia* y el *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*. En estos casos la Corte IDH ordenó abarcar más allá de las indemnizaciones ya otorgadas en los procesos contenciosos administrativos, aumentándolas e incluyendo criterios adicionales⁶. Así mismo recordó que si bien el deber de reparar es del Estado, éste debe velar por el otorgamiento de una reparación integral. En ese sentido, la Corte IDH ordenó medidas de rehabilitación, garantías de no repetición y satisfacción a favor de las víctimas.⁷

5. Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Junio 10 de 2011.

6. Corte IDH. Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134.

7. Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 340.

El segundo bloque es integrado por casos como la *Masacre de Santo Domingo vs. Colombia*, el *Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia* y el *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia*. En este grupo de jurisprudencia, la Corte IDH parte del reconocimiento de los avances realizados por Colombia, valorando la implementación y aplicación de la Ley de Víctimas. Sin embargo, se encargó de pronunciarse sobre cómo debían ser las reparaciones, instando a Colombia para que cumpliera con el compromiso de adoptar todas las medidas necesarias⁸, garantizando a las víctimas de forma prioritaria el acceso a las indemnizaciones⁹ y guardando concordancia con las medidas ordenadas por ella¹⁰.

Por otro lado, la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos** ha tratado temas de especial trascendencia a través de los informes que realiza como consecuencia de la observación de la situación de derechos humanos en los Estados Miembros, informes que posteriormente publica con el fin de estimular la conciencia pública.

El Informe de Colombia de 2013 sobre Verdad, Justicia y Reparación¹¹ es el resultado del monitoreo y evaluación sobre la situación colombiana respecto a la evolución del conflicto armado interno y su impacto directo en la protección de los derechos humanos de todas las personas del territorio. En el informe se hace alusión a las iniciativas actuales hacia el proceso de paz, reconociéndose la instauración de los diálogos con miras a lograr el fin del conflicto.

En cuanto a los cambios institucionales que se han generado como consecuencia del **proceso de paz**, la Co-

misión hace especial referencia a la Ley 1448 de 2011, valorando la articulación de instituciones y la adopción de múltiples medidas de reparación. Sin embargo, establece que la población se ha visto perjudicada debido a la duplicidad de competencias entre órganos del Estado y el desconocimiento de los mismos en cuanto a los procedimientos a seguir. Lo anterior se traduce en recomendaciones de capacitación institucional, que aseguren el cumplimiento efectivo de las medidas de reparación que contempla la Ley de Víctimas.

Ante un eventual escenario de paz en el país, la CIDH hace un reconocimiento ante la convicción del Estado de que es posible salvaguardar los derechos humanos de los ciudadanos a través de una estructura institucional adecuada y eficaz, resaltándose el compromiso por parte del Estado con la creación del Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH.

En el ámbito del **Sistema Universal de Protección**, es importante hacer referencia al Informe del **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos** sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia¹², en donde se reconoce la importancia de que el Gobierno y las FARC-EP acordaran que “la paz solo podría lograrse sobre la base del reconocimiento de las violaciones de derechos humanos del pasado, en los esfuerzos para restaurar los derechos de las víctimas y en su participación en el proceso de paz”¹³.

En el contexto institucional del Estado presentado en el informe, el Alto Comisionado reitera su apoyo al Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario¹⁴. Así mismo, dio visto bueno a los lineamientos de reparación integral de víctimas

que se establece en la Ley 1448 de 2011, resaltando que la misma es como una legislación con “potencial para transformar una situación de desarrollo desigual y conflicto armado”¹⁵.

En este sentido, también se menciona la reestructuración del programa de derechos humanos del Gobierno Nacional, y en particular el nombramiento de un Alto Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad¹⁶ y la constitución de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos¹⁷.

Como recomendación para el Estado colombiano y con el fin de continuar profundizando las iniciativas del gobierno, el informe establece que es de especial importancia “utilizar todo el potencial de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”¹⁸ para generar así un verdadero cambio, apoyando la creación de mecanismos e instituciones que respondan a las necesidades de las víctimas.

Por último, la **Corte Penal Internacional** ha seguido muy de cerca el desarrollo del **proceso de paz** colombiano, pronunciándose respecto a la posibilidad de someter a una investigación de la Fiscalía las medidas de justicia transicional adoptadas en el Acuerdo de Paz.

Debido a la situación que ha venido enfrentando Colombia, la Fiscalía de la CPI ha manifestado que se encuentra en “observación preliminar”, al igual que países como Afganistán, Honduras, Corea y Nigeria¹⁹. Lo anterior quiere decir que el país cumple ciertos requisitos que ameritan el inicio de una investigación, por lo que se requiere una especial observación que determine la suerte de Colombia ante este organismo.

En noviembre de 2012 la Fiscalía de la CPI publicó el Reporte Interino sobre la Situación en Colombia²⁰, en

donde dio a conocer su interés en no abrir una investigación por los crímenes cometidos a partir de 2002. Sin embargo, también señaló los puntos de especial atención sobre los que Colombia tiene que trabajar para que la posición de la Fiscalía continúe igual. Las cinco áreas sobre las que se continuará en observación por parte de la Fiscalía son: “(i) Seguimiento al Marco Jurídico para la Paz y otros desarrollos legislativos relevantes, así como aspectos jurisdiccionales relacionados con el surgimiento de ‘nuevos grupos armados ilegales’; (ii) procesos relacionados con la promoción y la expansión de grupos paramilitares; (iii) procesos relacionados con el desplazamiento forzado; (iv) procesos relacionados con crímenes sexuales; y (v) casos de falsos positivos”²¹.

En este sentido, el entonces Ministro de Justicia, Yesid Reyes, explicó ante la CPI el régimen de justicia transicional a aplicar ante un escenario de paz. Resolvió las dudas que surgieron por parte del equipo de la Fiscalía y señaló que no se desataron polémicas respecto a los temas que se consideran controversiales, como el de las sanciones a imponer a los guerrilleros y los lugares en donde se cumplirán dichas sanciones²². Esta información fue dada también ante el vicesfiscal de la CPI durante un foro en la OEA, donde se le aclaró que “el proceso de paz está diseñado para favorecer a las víctimas del conflicto y se le recordó que el mejor remedio para prevenir más violaciones a los derechos humanos es la paz”²³.

8. Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259, párr. 301.
9. Corte IDH. Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C No. 270, párr. 475.
10. Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287, párr. 551.
11. CIDH. “Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia”. OEA/Ser.L/V/

II. Doc. 49/13. 31 de diciembre de 2013. Disponible en: www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/Justicia-Verdad-Reparacion-es.pdf
12. U.N. Asamblea General. *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Doc. A/HRC/28/3/Add.3. (23 de enero de 2015).
13. *Idem*.
14. El Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario se creó a partir del Decreto 4100 de 2011, como resultado de la prioridad del Gobierno Nacional para respetar y garantizar los DDHH, fortaleciendo y articulando las instituciones del Estado en base a la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos.
15. U.N. Asamblea General. *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Doc. A/HRC/28/3/Add.3. (23 de enero de 2015).

16. Decreto 1649 de 2014. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. 2 de septiembre de 2014. Arts. 5 y 25.
17. *Idem*. Arts. 5 y 26.
18. U.N. Asamblea General. *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Doc. A/HRC/28/3/Add.3. (23 de enero de 2015).
19. El proceso de paz y la Corte Penal Internacional. www.derecho.uniandes.edu.co/images/stories/pdf/proceso_de_paz.pdf (25 de febrero de 2013).
20. CPI. Situation in Colombia. Interim Report. Noviembre de 2012. Disponible en: https://www.fidh.org/IMG/pdf/otp_-_colombia_-_public_interim_report_-_november_2012.pdf

21. CPI. Situation in Colombia. Interim Report. Noviembre de 2012. Disponible en: [/www.fidh.org/IMG/pdf/otp_-_colombia_-_public_interim_report_-_november_2012.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/otp_-_colombia_-_public_interim_report_-_november_2012.pdf). Párr. 22
22. Cecilia Orozco Tascón. “Visitamos la CPI para evitar información tergiversada”: Minjusticia. El Espectador. www.elspectador.com/entrevista-de-cecilia-orozco/visitamos-cpi-evitar-informacion-tergiversada-minjusticia-articulo-619232 (27 de febrero de 2016).
23. Sergio Gómez Maseri. Corte Penal Internacional pone condiciones para avalar acuerdo de paz. El Tiempo. www.app.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16506518 (10 de febrero de 2016).

DDHH

E L E M E N T A

CONSULTORÍA EN DERECHOS

ELEMENTA, Consultoría en Derechos S.A.S. es una firma de consultoría y litigio especializada en derecho internacional y constitucional que tiene como principal objetivo ofrecer a sus clientes alternativas socio-jurídicas y políticas para la efectiva garantía de los derechos humanos en el contexto regional. Elementa esta formada por un engranaje de personas de distintas nacionalidades, visiones profesionales e intereses, lo que hace de Elementa una firma con una visión amplia, regional y con aspiraciones a la multidisciplinariedad. Los derechos humanos son la columna vertebral que define nuestras 4 líneas estratégicas: Salud, Justicia, Sociedad y DDHH, Desarrollo y Paz Territorial.

El Centro Carter, en su misión de fortalecer las capacidades de los países en las Américas consideró pertinente al cierre del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP financiar el presente estudio, elaborado por **ELEMENTA Consultoría en Derechos S.A.S.**, que busca ofrecer un análisis descriptivo del esquema institucional vigente del Estado colombiano encargado de proteger, garantizar y cumplir los derechos humanos. Este libro tiene como objetivo contribuir a las discusiones sobre capacidad y transformación institucional para el posconflicto.



ISBN 000000000000