

Prólogo

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura presenta a la comunidad jurídica colombiana, el excelente trabajo de investigación sobre la Administración de Justicia, realizado por el doctor Jairo Enrique Rodríguez Hernández, Administrador Público, Economista y Magister en Economía, por considerarlo de palpitable actualidad nacional, a propósito del proyecto de reforma a la justicia que el Gobierno Nacional ha anunciado presentar a consideración del Congreso de la República en la próxima legislatura que se inicia el 20 de julio de 2011 y de la (re)creación del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Estos dos importantes hechos parecieran caminar por la misma senda y en la misma dirección, pero no al mismo ritmo. Esto es fundamental entenderlo en el contexto actual, ¿se debe reformar primero el órgano de la Rama Ejecutiva (léase el Ministerio) que apoya la justicia y luego reformarse la justicia o debería reformarse la justicia y luego el Ministerio? Se podría responder que el orden de los factores no altera el producto, pero esto, en términos institucionales, no es cierto: aquí sí lo afecta.

La obra que tengo el honor de prologar intenta, en esta perspectiva, mostrar que las reformas que se están ejecutando no han valorado la variable tiempo y por ello han dado paso a que la creación del Ministerio de Justicia y del Derecho se realice de manera anticipada a los resultados de la reforma de la justicia. Quiere decir esto que reformaremos primero al órgano de apoyo y luego al principal, lo cual en principio resulta a todas luces inconvenientes.

El problema de fondo, sin embargo, es la tan anunciada reforma constitucional a la justicia, en un país invadido de injusticias. De lo que los reformadores de la justicia acuerden (o se imponga) se derivarán situaciones y condiciones que marcarán la vida institucional de esta importante Rama del Poder Público en los próximos lustros. De esta forma, la (re)creación del Ministerio deberá acompañar los resultados de esta reforma, de manera que refleje el compromiso del Gobierno Nacional con las decisiones que se tomen en el tema de justicia y su administración. Al anticipar esta creación, se podrá dar lugar, sin necesidad de grandes análisis, a una situación donde el nuevo Ministerio se dedique a las tareas que le defina la ley y su estructura interna y no a las que le sugieran las circunstancias de la reforma a la justicia que se apruebe.

Así las cosas se podría enfrentar el país con una reforma de orden constitucional a la Administración de Justicia, recién elaborada por el Congreso de la República y que esta sea considerada obsoleta al “día siguiente” de su realización. Solo que estas reformas no se dan todos los días y, por tanto, la pérdida de su oportunidad puede resultar muy costosa en términos institucionales, sociales y hasta políticos.

La Constitución, llamada Ley de Leyes, o también Ley Suprema, dentro del moderno Estado de Derecho, viene a ser pauta y jerarquía; lo primero porque todos los órganos del Estado deben sujetarse a ella, sin perder su libertad de acción; es el mandato y el símbolo del orden. Jerarquía, porque en idéntica forma las otras reglas de carácter general e impersonal deben respetarla y subordinarse a sus principios, o a sus ordenamientos. La Ley ordinaria vale en cuanto esté en armonía con la Constitución y es esta la que le otorga fuerza y validez; igualmente las normas inferiores a la Ley deben acogerse a ella plenamente. En definitiva, la Constitución procura y realiza la organización jurídica del Estado, al cual le da los instrumentos para cumplir sus funciones al propio tiempo que garantiza el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Conforme a lo previsto en la Constitución, la estructura jurídica vigente es vital para la estabilidad democrática del país, particularmente porque el derecho gobierna las relaciones de las personas entre sí y de estas con el Estado, como corresponde a toda sociedad organizada. De ella depende la estabilidad de las instituciones y su sana y recta evolución. Por lo mismo, debe rodearse de máximas segurida-

des. El análisis ponderado de temas tan delicados como una reforma constitucional a la justicia y la (re)creación del Ministerio de Justicia y del Derecho, es una exigencia razonable que debe apoyarse en buenas y serias razones científicas, como así lo propone el autor de esta obra. De otra manera el capricho, circunstancias políticas transitorias o la fragilidad de la mente y el juicio podrían pervertir el orden jurídico y la estabilidad institucional. La tiranía está próxima cuando las Ramas del Poder Público desbordan sus atribuciones y asumen las que, por su propia naturaleza, corresponden a otra diferente, como cuando el Congreso asume funciones del Ejecutivo o la Rama Jurisdiccional se apropia de las legislativas o el Gobierno pretende administrar justicia o expedir las leyes.

Las artes y las ciencias, como la política y la justicia, que son de las más espinosas, tienen principios que parecen paradójicos, decía Don Miguel Antonio Caro y reglas cuya eficacia no se comprende a primera vista. “Aun personas muy ilustradas suelen condenar ciertas disposiciones benéficas, porque no se detienen a estudiar su espíritu y su alcance”. Ello precisamente ha sucedido con los últimos Gobiernos, el que presidió el doctor Álvaro Uribe Vélez y el actual del doctor Juan Manuel Santos Calderón, los cuales se han obsesionado con alimentar ante la opinión pública y los medios de comunicación, la necesidad imperiosa de adelantar de manera urgente y prioritaria una reforma estructural a la justicia colombiana, sin contar con estudios serios y profundos como el que aquí se publica, ni estadísticas confiables que demuestren la bondad de esa iniciativa. El trámite de una reforma constitucional se cumple en dos periodos sucesivos de legislaturas ordinarias del Congreso; aprobada en primera vuelta debe publicarse en el Diario Oficial para conocimiento pleno de la ciudadanía. Es así, porque el constituyente entiende, considera excepcional, la reedición de la Carta, cuya esencia sustantiva supera la expedición de las leyes, que solo requieren dos debates en cada una de las Cámaras Legislativas y se aprueban, consecuentemente, en una sola vuelta. Con ese mismo criterio le corresponde a la Rama Legislativa evaluar y ponderar la pertinencia o conveniencia de modificar o no la Constitución Política en asunto tan importante como es el funcionamiento y la administración de la justicia, sin presiones indebidas de las otras dos Ramas del Poder Público, advirtiendo que perfeccionar o mejorar las instituciones es obligación patriótica así como acomodarlas a las exigencias de los nuevos tiempos es sabia recomendación científica. Pero solo a ello se debe orientar, de ser necesaria, la reforma constitucional a la justicia, o mejor aún, la modificación a algunas normas de la Ley 270 de 1996, Estutaria de la Administración de Justicia, que pareciera ser lo más indicado.

Esperamos que la precisa visión académica y la metodología utilizada por el autor de esta investigación, doctor Rodríguez Hernández, quien además es miembro del Grupo de Investigación: Organizaciones, gestión y políticas públicas, REDES, reconocido investigador en Colciencias categoría C., destacado profesor de la Maestría en Administración Pública de la ESAP, Consultor y Asesor de entidades públicas, sirva para alimentar las discusiones tanto entre los legisladores y reformadores de la Justicia, como entre los diseñadores del “nuevo” Ministerio, de manera que se pueda entender que el problema de la Justicia en Colombia pasa por muy diferentes instancias y niveles, y que no es responsabilidad exclusiva de una de sus Ramas, como se ha querido plantear por algunos actores gubernamentales.

JOSÉ ALFREDO ESCOBAR ARAÚJO
Presidente
Sala Administrativa
Consejo Superior de la Judicatura

Introducción

Tiempo de reformas y reformas a destiempo: El caso de la creación del Ministerio de Justicia y la reforma a la Justicia en Colombia¹

Jairo Enrique Rodríguez Hernández²

El país está a punto de presenciar dos hechos importantes en su vida institucional: la reforma a la Justicia y la creación del Ministerio de Justicia y del Derecho. Todo indicaría que se está caminando en la dirección correcta. Estamos en tiempo de reformas. Reformas que el país venía reclamando de tiempo atrás ante un problema que se ha salido de las manos de los últimos gobiernos y hasta del propio Estado: la administración de justicia en una nación infectada de injusticias.

La solución era obvia, cuando algo no funciona, lo mejor es reformarlo. Así las reformas reformen poco, o casi nada. Y ese es el peligro de las reformas a destiempo. La variable tiempo es central, pero muy poco valorada en los análisis reformistas. Tanto si se trata de mirar atrás, o sea el análisis del pasado para entender el presente; como si se trata de analizar el presente para establecer las tendencias en el futuro. Los análisis, típicamente, se realizan de forma sincrónica. Y esto no se refiere solo a los estudios, también se refiere a los hechos.

En la coyuntura actual nos vamos a encontrar con otra desincronización. Mientras que el Ministerio de Justicia y del Derecho ya fue aprobado en su escisión, mediante la Ley 1444 de 2011, la discusión acerca de la reforma a la Justicia apenas va a iniciarse en el Congreso, si bien ya hay antecedentes importantes. Esto señala que el “nuevo” Ministerio estará en funcionamiento en los próximos meses, mientras que las discusiones sobre la reforma a la justicia se estarán justo realizando en el mismo momento. Sin embargo, el cruce, para los entendidos, es claro. Debería el país abordar primero el estudio y la discusión de la magnitud y características de la reforma a la justicia y con base en ello sentarse a revisar el papel que le corresponde a un ente de primer nivel en la Rama Ejecutiva,

como es el Ministerio, en el sentido de señalar la forma como el Ejecutivo entiende la necesidad de apoyar la prestación del servicio de justicia (y a su órgano ejecutor, la Rama Judicial) y desarrollar labores en esa perspectiva. En sentido contrario, primero pensamos que nos ponemos a hacer al nuevo Ministerio y luego se revisará si eso encuadra en las necesidades de la administración de Justicia.

Empero, los dados están echados. La (re) creación ya está andando mientras nos preparamos para la discusión de fondo. Qué podrá salir de ahí, es lo que está por verse en los próximos meses, que marcarán el desenvolvimiento de la justicia en los próximos años. Amanecerá y veremos, dijo el ciego.

El documento a continuación, trata de analizar la dinámica de la reforma a la justicia y la dinámica vivida por el antiguo Ministerio de Justicia, su conversión en Ministerio del Interior y de Justicia y la muy reciente escisión que lo “(re)crea”, para tratar de concluir unas líneas sobre la necesidad de sincronía en las reformas institucionales. Se partirá de hacer una revisión del marco teórico de las reformas institucionales, para luego abordar la problemática de la justicia y del ministerio.

Esperamos que la rápida visión que se hace, sirva para alimentar las discusiones tanto entre los reformadores de la Rama Judicial como entre los diseñadores del “nuevo” Ministerio, de manera que se pueda entender que el problema de la Justicia en Colombia pasa por muy diferentes instancias y niveles, y que no es responsabilidad exclusiva de una de sus Ramas, como se ha querido plantear por algunos actores gubernamentales, sino que involucra a toda la sociedad, al Estado en su conjunto, en busca de una mejor y cumplida Justicia.

¹ Este documento es una derivación de la investigación denominada “La (re)creación del Ministerio de Justicia”, desarrollada para la Facultad de Investigaciones de la ESAP en el año 2010. Contó con el apoyo de los auxiliares de investigación Daniel Fonseca y James Rey.

² Administrador Público-Economista, Magister en Economía; miembro del Grupo de Investigación Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas (Redes); reconocido en Colciencias, categoría C; profesor de la Maestría en Administración Pública de la Esap; consultor y asesor en entidades públicas.



1. Marco Teórico

Para hacer el análisis de las reformas necesarias a la Justicia y al Ministerio del ramo, partiremos de un marco conceptual que se relaciona con el análisis institucional.

1.1. El Estado Organización y el Estado Institución

En primer lugar debe hacerse una distinción conceptual muy importante para efectos de este análisis, entre el Estado organización y el Estado institución.

En las sociedades modernas nadie pondría en duda que una de las instituciones más importantes a la hora de estudiar el conjunto social es el Estado. El Estado institución, en esta perspectiva, es una “red histórica acumulada de formalismos legales e institucionales que cubren y condicionan todos los procesos e interacciones que ocurren en una sociedad” (Offe, citado por Barrera, Rodríguez, Bedoya) y en ese sentido no “requiere” ser una realidad concreta sino que puede quedarse en el terreno de la abstracción en tanto aparece como ese conjunto de reglas y normas, formales e informales, que estructuran la acción social.

De otra parte, se encuentra el concepto de Estado organización. En esta óptica (siguiendo a Prats) puede ser visto como un conjunto de organizaciones que materializan los poderes del Estado y que se constituyen en la fuente de buena parte (la parte formal) de las reglas que rigen una sociedad.

Ahora bien “No es posible entender el papel del Estado como institución sin entender al Estado como organización, así como tampoco es posible entender el papel y funcionamiento del Estado organización sin comprender la especificidad del Estado institución”³. Esto significa que en la práctica es muy difícil dis-

tinguir la organización legislativa (el Congreso) de la institución legislativa (leyes y decretos), o la organización administrativa (el ejecutivo) de la institución administrativa (representada en decisiones, políticas públicas, actos administrativos, etc.); o la organización de la justicia (la rama) y la institución de la justicia (jueces, fallos, sistemas procesales).

1.2. La institucionalización como proceso

Aparentemente nadie dudaría que una Rama del Poder Público no sólo es una organización con unos fines claramente definidos, sino que en nuestro contexto es una institución. Igual afirmación podría hacerse de cualquier entidad del sector público, por el sólo hecho de ser pública. Empero, la realidad no es tan simple. A pesar de la supuesta “durabilidad” de las entidades públicas, estas se desgastan, se desprestigian y en ocasiones son suprimidas, fusionadas o simplemente dejadas en un aislamiento tal que al mirarlas en el conjunto social es como si no existieran.

Esta realidad lleva a una pregunta: ¿qué hace que una organización logre reconocimiento y en consecuencia garantice su permanencia en el medio social mientras otra pueda entrar en franca decadencia y aun desaparecer en ese mismo medio? La respuesta apunta a los procesos de institucionalización. La reflexión parsoniana es válida en cuanto señala que “La institucionalización es un proceso a través del cual las conductas, las reglas y los procedimientos adquieren valor y estabilidad, son predecibles, se dan por sentadas y adquieren el carácter de normas en el pensamiento y la acción social. La institucionalización se convierte en un proceso mediante el cual las instituciones se transforman en pautas organizativas de la actividad humana y sistemas simbólicos que se plasman a nivel formal e informal, adquiriendo racionalidad a través de los procesos de interacción entre los distintos

³ Las reformas administrativas de los Ministerios del Interior, Educación y Salud 1991 – 1998. Un análisis institucional. Elsy Luz Barrera, Jairo Rodríguez, Jenny Bedoya. ESAP, 2008, p. 17

agentes, hasta que alcanzan un nivel de consolidación que las convierte en parte objetiva e incuestionada de la realidad”⁴.

Barrera, Rodríguez y Bedoya han planteado con claridad que “La Institucionalización se puede entender como un conjunto particular de procesos reproductores por el cual las instituciones alcanzan ese estado o propiedad. La institucionalización es una propiedad relativa, que puede presentarse en grados, en el sentido que hay realidades o formas más institucionalizadas que otras y se opone a la ausencia de orden. Es un proceso de construcción de orden en sectores y campos específicos, que se compagina con otros órdenes o entra en contradicción con ellos... El resultado del proceso de institucionalización es el reconocimiento y aceptación (legitimidad) de lo que se está institucionalizando: una forma social, regla o norma fuertemente institucionalizada presenta un umbral casi infranqueable de superación, se hace menos vulnerable a la intervención, llegando en un caso extremo a su casi absoluta estabilidad (ultraestabilidad)”⁵.

Al intentar llevar este concepto al campo de las organizaciones públicas “el proceso de institucionalización se cumple cuando una organización se hace estable y adquiere una vida autónoma, lo cual implica un proceso de afirmación de la identidad, en el sentido que la entidad aparezca como separada de sus creadores y funcionarios, con voluntad autónoma y además que esta identidad sea interiorizada por cada uno de sus miembros componentes, es decir, que los miembros que la integran, actúen independizando sus intereses de los objetivos que persigue y para los que fue creada la institución. Desde esta perspectiva puede señalarse que los procesos de institucionalización son complejos, contradictorios, reversibles e intertemporales, por cuanto muchas veces la estabilidad y vida autónoma que se consigue en unos momentos históricos se pierde en otros posteriores o porque los procesos de afirmación de identidad institucional son tan complejos como los de las personas que integran a esas instituciones y pueden sufrir crisis recurrentes o pérdidas de identidad”.

⁴ Ibid., p. 41

⁵ Ibid., p. 42

Lo anterior significa, entonces, que no toda organización logra institucionalizarse. Este no es un proceso lineal, es más bien un proceso “complejo, contradictorio, reversible e intertemporal”. El hecho de que el ejecutivo cree una entidad (una organización) no significa, en consecuencia, que esa entidad se institucionalice en el sector ni aún en el campo en el cual se supone que va a desarrollar sus actividades. Así, la institucionalización es un proceso y no un hecho que se da por sentado.

Siguiendo a Barrera, Rodríguez y Bedoya, la institucionalización es un proceso que se da en diversos niveles: el de la organización misma, el del sector o campo organizacional del que hace parte y, de la estructura institucional vigente. Veamos rápidamente cada uno.

La institucionalización dentro de una organización señala cómo al interior de ésta se dan procesos que logran mayores o menores estados de arraigamiento. Estos procesos tienen que ver con la gestión cotidiana de la entidad tanto en sus aspectos misionales (para lo que está creada la organización) como en sus aspectos de apoyo y de control. Una manera como se puede abordar este nivel de institucionalización es por medio del concepto de cultura. Así, es posible que esté claramente arraigada una cultura burocrática (papeleo, demoras, bajos niveles de productividad) en tanto haya culturas que no logran arraigarse, a pesar de los esfuerzos internos, como por ejemplo una cultura de atención al usuario, una cultura del autocontrol, etc. La presencia de ciertas prácticas culturales ayuda a entender, entonces, los niveles de resultados que esta organización pueda alcanzar en sus metas trazadas.

El segundo nivel de institucionalización se presenta dentro del sector o campo organizacional del cual hace parte. Una organización, con altos o bajos niveles de desempeño, puede alcanzar, en determinadas circunstancias, un mayor o menor nivel de arraigamiento en el sector o campo organizacional. La relación no es directa. Quiere decir esto que aun una entidad con bajos niveles de resultados puede estar altamente institucionalizada o que una entidad con buenos niveles tenga un bajo nivel de institucionalización, aunque ello no

fuera de esperarse. En este nivel, precisamente, para alcanzar el reconocimiento social es que operan los procesos isomórficos. Las organizaciones tienden a parecerse a otras de su mismo género con el propósito de evitar ser cuestionadas o no aceptadas en el sector o campo organizacional al cual intentan pertenecer.

El tercer nivel es el del proceso de institucionalización en la estructura institucional vigente. Barrera, Rodríguez y Bedoya señalan que este nivel no requiere obligatoriamente que se cumplan los dos anteriores pero su cumplimiento facilita el proceso, y a continuación indican que “Qué determina que una organización se convierta en una institución no tiene una respuesta simple y mucho menos única”⁶. Retoman estos autores a Chevallier (1980) para afirmar que la institucionalización de una organización se da cuando la organización alcanza una estructura estable y dotada de vida autónoma, lo cual se caracteriza por una transformación de la naturaleza de su identidad, que incluye un doble fenómeno de afirmación y profundización de la identidad organizacional, el cual a su vez supone dos procesos, uno, que la organización aparezca como una entidad impersonal con voluntad autónoma y, dos, que esta identidad sea interiorizada por los miembros incorporándola a su identidad personal

Quiere decir lo anterior que el proceso de institucionalización es entendido como un proceso de construcción de identidad, de su propia identidad como organización, lo que le permite diferenciarse de otras organizaciones; siendo este un tema mucho más que legal. La

identidad de una organización no la define una norma que le dice a qué se dedica, cuál es su objeto social. La identidad se construye en un proceso a lo largo del tiempo. Este proceso se da, por demás, en el marco de una institucionalidad establecida en la que entran en juego lo instituido y lo instituyente como fuerzas contrapuestas, como vectores que quieren, de una parte, mantener lo instituido y, de otra, destruirlo para imponer algo nuevo. Por eso, indican los autores, en la medida que se institucionaliza la sociedad se reafirman sus organizaciones y en la medida que estas lo hacen lo hace la sociedad.

En ese sentido, la institucionalización tiene un fin teleológico y es el mantenimiento de lo existente, de lo vigente, del orden establecido (así este encierre múltiples desórdenes). Por eso si las organizaciones creadas o que se creen no soportan el orden vigente, si no son compatibles con ese orden y ayudan a su reproducción, no se institucionalizan, no logran reconocimiento social y quedan cerca de su deslegitimación y muerte. Esto último es lo que permite afirmar, para nuestro caso, que las organizaciones pueden estar en presencia de permanentes proceso de institucionalización, desinstitucionalización y reinstitucionalización, como procesos combinados, recurrentes y contradictorios que atraviesan la vida organizacional.

Para tener una visión de lo que va a implicar la reforma a la Rama Judicial, es necesario hacer una panorámica de sus dificultades y retos. Para ello haremos primero un recuento de su historia desde los años ochenta y noventa, para luego concentrarnos en la primera década del nuevo siglo y la problemática actual, así como en las alternativas de reforma.

⁴ Ibid., p. 50

2. La Situación de la Justicia en Colombia 2002-2010

2.1. Los antecedentes

Para tener un balance lo más adecuado posible de los antecedentes de la justicia durante los años 80 y 90 del siglo anterior observaremos el texto del profesor Rodrigo Uprimny el cual en su trabajo sobre la “Administración de justicia, sistema político y democracia: algunas reflexiones sobre el caso colombiano”⁷, podemos encontrar una visión amplia el cual analiza el tema de la justicia en los Estados de derecho.

El autor señalando que el derecho en nuestras sociedades cumple varias funciones relacionadas con “la orientación social de las conductas, el tratamiento de los conflictos y la legitimación del poder”⁸ y que a partir de allí, los tribunales materializan la función cohesionadora y reguladora del derecho, por lo cual es posible pensar en varias funciones: la del juez-poder, que se refiere a los tribunales como instrumento de quienes se encuentran en posición dominante; el juez-protector, que centra la función del juez en el control de los propios aparatos de poder; el juez-retórico, ya que soporta un discurso del derecho con poder de creación y orden social; el juez-solucionador, que se refiere al papel de instancia de resolución o tramitación de conflictos; y el juez-funcionario, en el cual el juez juega un papel dentro de los aparatos y la burocracia judiciales.

Con base en ese esquema el autor comentado pasa a hacer una revisión de los cambios en el ámbito de la justicia antes y después de la Constitución de 1991. Para ello hace un breve resumen de la situación de los años 80 y de las principales reformas. Veamos.

7 Jaime Giraldo, Iván Orozco y Rodrigo Uprimny. Justicia y Sistema Político. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI – UN – FESCOL, primera edición, Bogotá, 1997.

8 Ibid., p. 71.

Comienza la descripción señalando que la crisis de la administración de justicia se centra en la congestión, la morosidad y la impunidad. Señala de entrada que “... únicamente el 20% de los delitos que se cometían llegaba a conocimiento de las autoridades, y de ese 20% tan sólo un 4% obtenía una solución mediante una sentencia, la cual no implicaba obligatoriamente una sanción efectiva a los responsables... Además, los procesos eran excesivamente lentos: la resolución de un simple accidente de tránsito tomaba en promedio unos tres años”⁹. Continúa, indicando que el sistema penal se mostraba cada vez más incapaz de penalizar a los responsables de diversos ilícitos, lo que a su vez servía de acicate a su incremento puesto que en la relación entre los beneficios individuales del delito y los costos (sanción, cárcel, etc.) del mismo, eran mayores los primeros; situación que se agravaba en el caso de delitos complejos como los asociados al crimen organizado, violaciones de derechos humanos, corrupción, etc.

Remata el autor esa parte, diciendo que esa situación no solo era propia del ámbito penal sino que también se presentaba en la justicia civil y laboral, donde a mediados de los ochenta había cerca de dos millones de expedientes en lo civil, haciendo que un juez tuviera que solucionar cerca de 50 procesos por cada millón de habitantes mientras que en 1950 ese número no superaba los 15 por cada millón; razón por la el Instituto SER recomendaba que si la congestión se quería resolver mediante el número de jueces habría que multiplicar por tres el número de los existentes.

En segundo término, Rodrigo Uprimny señala que “... el aparato judicial tenía en esa época una situación bastante paradójica, pues combinaba una autonomía e independencia orgánicas absolutas con una dependencia casi total del Ejecutivo a nivel administrativo

9 Ibid., p. 76

y financiero”¹⁰. La autonomía orgánica se había dado desde el plebiscito de 1957 cuando se adoptó que los miembros de las altas cortes fueran elegidos por la propia entidad¹¹, mecanismo de la cooptación, de manera que no había influencia directa de los órganos políticos en la elección de las altas cortes. Del otro lado, esa independencia orgánica estaba supeditada en lo administrativo y financiero al Fondo Rotatorio de Justicia adscrito al poder Ejecutivo, lo que motivó, según Uprimny, la expresión de que la rama judicial era independiente pero carecía de autonomía, pues no tenía capacidad real de autogobierno.

Adicionalmente, señala el autor, se venía de una época en que debido a los continuos estados de excepción, se habían dado cambios en la normatividad, dando, por ejemplo, un gran peso a la justicia penal militar, hasta que finalmente se declaró inconstitucional en 1987; y, la justicia estaba sometida a un alto grado de violencia, representada en asesinatos y amenazas de muerte a funcionarios judiciales por parte, principalmente, de narcotraficantes y paramilitares.

En cuanto a las reformas, señala Uprimny, que “... entre 1987 y 1992, el aparato judicial fue objeto de reformas que afectaron desde el sistema penal (introducción de la Fiscalía, de los jueces sin rostro y de los mecanismos de negociación de penas) hasta las estructuras administrativas (Consejo de la Judicatura, flexibilización territorial y considerable aumento del gasto judicial) pasando por la creación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos (conciliación y desjudicialización), la transformación de los sistemas de control (Corte Constitucional y Defensoría del Pueblo) y la creación de acciones para la protección de los derechos constitucionales (tutela, acciones populares, de clase y de cumplimiento)”¹². Ampliemos brevemente algunas de ellas.

La creación de la Fiscalía vino a reemplazar la labor de los jueces de inspección, figura sobre la cual se tenían críticas referidas a su dispersión funcional y falta de especialización

¹⁰ Ibid., p. 78.

¹¹ Como dato relevante y curioso, señala Uprimny, que esta autonomía fue fruto de la junta militar y no de un proyecto político particular.

¹² Ibid., p. 87.

investigativa, aunado a su falta de capacidad para resistir presiones y amenazas de actores colectivos (guerrilla, paramilitares, narcotraficantes) además de la problemática relación entre esos jueces y los cuerpos de policía judicial (DAS, SIJÍN, etc.). La discusión de ese momento consistió en si este organismo debía depender del ejecutivo, como en muchos países, o de la rama judicial, siendo ganadora la segunda posición pero creando “un sistema sui generis” en el sentido de que la entidad quedó dependiendo de la rama judicial pero con facultades judiciales, lo que le da un gran poder puesto que los fiscales pueden ordenar capturas, interceptar comunicaciones y otras cosas sin estar obligados a responder a directrices del ejecutivo, por más que el Fiscal salga de la terna conformada por el Presidente.

En el caso del Consejo Superior de la Judicatura, su creación es un símbolo de independencia de la rama, pues implica que el poder judicial tiene un órgano propio de administración y de selección de sus funcionarios. Esto, en nuestro caso en estudio, tiene fuertes implicaciones al limitar el poder de la rama ejecutiva sobre el ámbito judicial. Al respecto vale la pena citar a José María Rico quien afirma: “Hasta la creación de este tipo de instituciones, los Ministerios de Justicia constituían medios de interferencia —e incluso de dominio— en la organización y funcionamiento del poder judicial. Así aunque los jueces gozaran de inamovilidad, sus promociones y traslado dependían de dichos ministerios, los cuales disponían asimismo de atribuciones casi exclusivas en la determinación y administración del presupuesto del órgano judicial. En tales condiciones, no se podía hablar, sino eufemísticamente, de independencia judicial”¹³.

En lo que respecta a mecanismos alternativos de resolución de conflictos, se crearon espacios que potenciaran la capacidad de la justicia en ese ámbito mediante los centros de conciliación y los conciliadores en equidad y jueces de paz, entre otros. Señala Uprimny que estos mecanismos tienen grandes potencialidades al restituir a los ciudadanos la capacidad de componer sus propios conflictos (lo que descarga al aparato judicial del exceso

¹³ Citado por Rodrigo Uprimny, op. Cit., p. 85

de litigios), pero que a su vez pueden tener riesgos asociados a “la desjudicialización y el relativo olvido del principio de acceso a la justicia”; donde la desjudicialización puede implicar la administrativización, o sea el traslado de conflictos de las autoridades judiciales a autoridades administrativas, lo que puede significar la ausencia de componentes democráticos “puesto que estas instancias son más autoritarias, más receptivas a los poderes locales poderosos y más clientelizadas que el poder judicial”¹⁴.

Sobre la transformación de los sistemas de control (el juez antipoder), la creación de la Corte Constitucional tenía un doble sentido. De una parte, se pensaba “controlar” la autonomía de la Corte Suprema, que al ser cooptada, no tenía ningún vínculo político, lo que se planteaba como inconveniente por dar vía libre al “gobierno de los jueces”¹⁵, en el entendido que el control constitucional es básicamente un control político. Así, al ser los magistrados de la Corte Constitucional elegidos se tendría la posibilidad de un control político. De otra parte, su creación es un símbolo de fortalecimiento de control judicial a los poderes políticos, lo cual en el marco de una Constitución que confiere gran fuerza normativa a los derechos sociales y los derechos colectivos, significa un mayor poder y autonomía de control constitucional sobre los actos del Ejecutivo y el Legislativo. La consecuencia, en este caso, ha sido un mayor activismo judicial comoquiera que la existencia de un órgano especializado en los asuntos constitucionales da vía a que los ciudadanos puedan hacer defender sus derechos de manera más directa.

Al respecto, uno de los cambios más importantes ha sido la introducción del mecanismo de la tutela para la defensa de los derechos incluidos en la nueva carta constitucional, comoquiera que haya acercado la Constitución a la mayoría de ciudadanos, generando, a su vez, una mayor actividad judicial. Gracias a ella se han modificado las relaciones entre la administración pública y sus usuarios, entre particulares; en asuntos educativos, religiosos,

de salud, de defensa de los menores, adultos mayores y poblaciones desprotegidas, etc.

Finaliza Uprimny haciendo un balance general en el que indica que las reformas a la justicia constituyen un campo complejo sin una lógica unívoca, que no ha tenido efectos homogéneos y que en algunos casos pueden presentar resultados contradictorios. Así, por ejemplo, señala que a pesar de la introducción de la Fiscalía, la eficacia de la justicia penal sigue siendo decepcionante pues la mayor parte de los casos no supera la etapa sumarial y de los casos iniciados sólo el 2,4% tuvo resolución de acusación, lo que significa resultados desalentadores. De otra parte, aunque la Corte Constitucional ha dado grandes pasos en la defensa de los derechos individuales y colectivos y de control de excesos presidenciales, esto no ha estado acompañado de un debate público y político alrededor de la decisión judicial, más allá de los intereses del momento, lo cual no permite ni facilita la elaboración de políticas de Estado; por el contrario, se señala la necesidad de limitar los alcances del control constitucional.

2.2. Justicia e injusticia en Colombia

2.2.1. Lo visible: la congestión y sus consecuencias

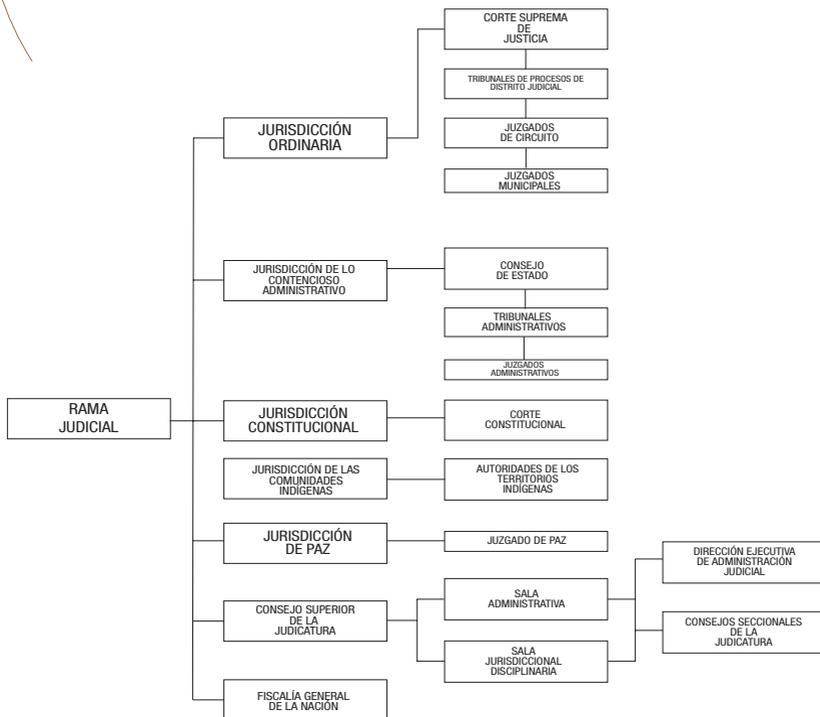
La Rama Judicial a partir de las diferentes directrices señaladas desde la Constitución de 1991 referentes a garantizar el acceso de los ciudadanos a la justicia, ha encaminado sus esfuerzos en que este mandato se cumpla a partir de la implementación de estrategias y generación de instituciones judiciales en el aparato judicial colombiano. Sin embargo, su eficacia en este tema no ha logrado los objetivos esperados, puesto que cuando hablamos de la administración de justicia no solo en la percepción de los diferentes funcionarios de las entidades¹⁶ relacionadas con el sector, sino en los resultados presentados en sus mismos informes encontramos que la congestión judicial continua siendo un problema de gran relevancia, al cual se le atribuye, entre otras

¹⁴ Ibid., p. 108

¹⁵ Expresión de Jaime Castro en su crítica a la Corte Suprema de Justicia. Citada por Uprimny, op. Cit., p. 84

¹⁶ Entrevista de percepción realizada por el Grupo de Investigación Organizaciones y Gerencia Pública (en proceso de cambio a) Redes (Nuevo nombre). 2010

Gráfico No. 1 Organigrama de la Rama Judicial



causas, la falta de claridad en cuanto a responsabilidades y funciones relacionadas con la administración de la justicia, entendiendo esta última como la forma organizativa y administrativa en la que opera el sector justicia, puesto que identifican una constante intromisión del ejecutivo y el legislativo en su sector,¹⁷ obedeciendo a la compleja diversidad funcional de las entidades centrales y los requerimientos de coordinación y dirección de los entes descentralizados del sector justicia¹⁸ que la conforman como se aprecia en el siguiente organigrama del sector. (Ver gráfico 1).

Entre otras dificultades para el desempeño del sector justicia se encuentran además los problemas identificados desde el análisis y evaluación que realiza la Corporación Excelencia en la Justicia, para la cual el panorama resulta

bastante desalentador puesto que en su informe¹⁹ señalan en específico como hallazgos en la rama judicial los siguientes:

- Excesiva litigiosidad en ámbitos civiles con la conocida congestión generada por el exceso de juicios ejecutivos, así como exceso de procesos penales debido a las altas tasas de criminalidad en el país.
- Servicios deficientes por la tramitología innecesaria, la falta de información de varios temas y las largas esperas.
- Baja calidad en relación con las sentencias ejecutadas, sacrificando la justicia cualitativa impartida, debido a las exigencias en términos de cantidad de procesos tramitados.
- Alto grado de impunidad puesto que encuentra que la Fiscalía General de la Nación investiga solamente el 50% de los casos que llegan a su conocimiento, y apenas el 57% de estos logra pasar a la etapa de juzgamiento²⁰.

¹⁷ Entrevista de percepción realizada por el Grupo de Investigación Organizaciones y Gerencia Pública (en proceso de cambio a) Redes (Nuevo nombre). 2010

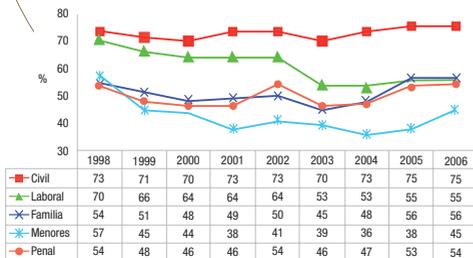
¹⁸ Contraloría Delegada para el sector Defensa, Justicia y Seguridad Dirección de Estudios Sectoriales- Contraloría General de la República. El ministerio de Interior y de justicia, dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública. Bogotá, Octubre de 2005. Pág. 3

¹⁹ Pinzón, Martha. El balance del Sector Justicia en Colombia. Corporación Excelencia en la Justicia.

²⁰ Ibid.

De allí que los resultados reportados por la Corporación Excelencia en la Justicia nos muestren que la variabilidad o la tendencia a disminuir los niveles de congestión judicial sea casi imperceptible, como lo vemos en el siguiente gráfico que analiza el índice de congestión según el área de atención.

Gráfico No. 2 Índice de congestión por área de atención



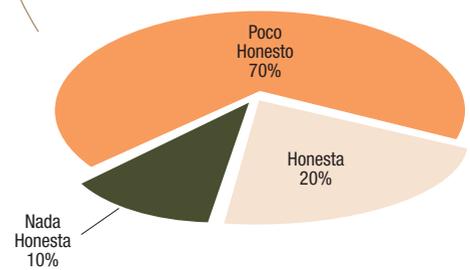
Fuente: UDAE- C.S. de la J. - Cálculos: DNP²¹

El gráfico muestra cómo en el derecho civil es donde se tiene la mayor congestión, seguido por el derecho de familia y el penal.

Las consecuencias de toda esta congestión no son otras que dos centrales: la impunidad y la corrupción en la justicia. Respecto de la primera, la impunidad, sigue siendo válida la afirmación de Uprimny citada respecto de que, aún hoy, son mayores los beneficios que los costos de cometer un delito, ante las posibilidades reales de ser castigado.

Finalmente, y respecto de la corrupción, en la perspectiva del desempeño del sector justicia por parte de la óptica de los ciudadanos encontramos que la gestión no da visos de cambio positivo, ya que la percepción resulta preocupante por cuanto señalan un alto porcentaje de desconfianza respecto a la honestidad con que se ejecuta e imparte justicia en el país, como lo podemos corroborar en el gráfico 3.

Gráfico No. 3 Percepción de honestidad en la justicia



Fuente: Proyecto Necesidades Jurídicas Insatisfechas CEJ (2007)²²

Así el 70% de los encuestados califica a la justicia como poco honesta, mientras que sólo el 20% tiene una percepción contraria. Además de ello encontramos que la percepción de corrupción al interior del sector justicia oscila entre el 10 y 12 por ciento, en cuanto a victimización por corrupción y por víctimas de soborno en los juzgados encontramos un promedio del 4 por ciento.

Gráfico No. 4 Percepción de la corrupción



Fuente: LAPOP, Cultura Política de la Democracia en Colombia: 2008²³

2.2.2 Lo invisible: los problemas sociales

Si bien es cierto que cuando se habla de los problemas de justicia se resumen en congestión, y su consecuencia directa, la impunidad; ello no es un simple problema de jueces. Lo que a veces parece invisible, pero en nuestro país no tanto, es el tema de los problemas sociales, económicos y políticos que dan origen a conductas punibles que terminan en procesos judiciales. Quiere decir esto que aun con

²¹ <http://www.cej.org.co/gestion>

²² <http://www.cej.org.co/estadisticascorruptcion>

²³ <http://www.cej.org.co/estadisticascorruptcion>

jueces “súper eficientes” de nada valdría su esfuerzo mientras más delitos y contravenciones se cometan. Esto significa que una parte de la congestión es por la cantidad de casos que llegan a los estrados judiciales.

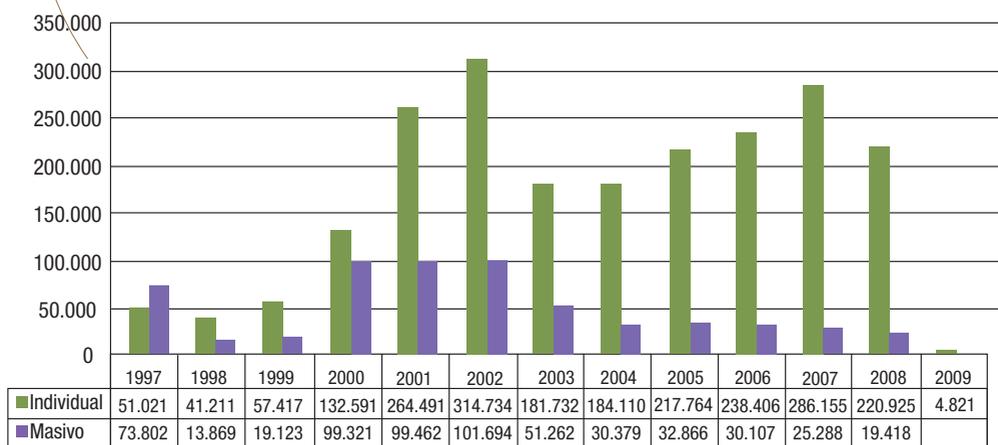
En consecuencia, es necesario hacer una rápida mirada a los problemas sociales, políticos y económicos que dan origen a esta situación. De una parte nos encontramos, entonces, con un considerable aumento de la violencia política que ha llevado que el conflicto armado se traslade a las principales ciudades del país, además del aumento de la delincuencia organizada que ya se consolida con alrededor de seis distintas organizaciones criminales (Bacrim), cuyo número de miembros pasó de 2.000 en enero de 2009, a unos 3.700 al concluir el año, cifra de la cual el 12% de los miembros corresponde a la participación directa de exparamilitares que negociaron su desmovilización con el gobierno en el 2003, según declaró el inspector general de la policía, general José Roberto León basado en las capturas realizadas en el último año²⁴. Otros factores relacionados corresponden al recurrente problema de delincuencia común y el arraigado problema de la corrupción, que contribuyen al crecimiento del volumen de

procesos de investigación judicial poniendo en jaque la acción del sector, agudizando la congestión, presentando así un escenario en el que el número de jueces siempre va a ser insuficiente siempre y cuando persistan problemas estructurales como los mencionados que consecuentemente impactan en la agudización del desplazamiento interno, la impunidad, y el hacinamiento carcelario.

Por otro lado, analizando lo que ha sido la Ley de Justicia y Paz se nota que la situación de desplazamiento forzado aumenta el problema de congestión judicial en materia de violación a DD.HH., dado que incrementa el número de casos y procesos a investigar y dirimir por el sector, más aún cuando, como se observa en la grafica siguiente, el desplazamiento aumenta de manera sustancial en los casos individuales sin que ello implique una disminución significativa en los casos masivos de desplazamiento por lo menos para el periodo 2004-2009. (Ver gráfico 5).

Este fenómeno muestra cómo a pesar de la relativa baja en el número de los desplazados, las cifras siguen siendo muy altas y significan que el conflicto sigue vigente bien sea por parte de grupos paramilitares, Bacrim y/o guerrilla.

Gráfico No. 5 Situación del Desplazamiento en Colombia 1997- Febrero 2009



Fuente: Acción Social, Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD)

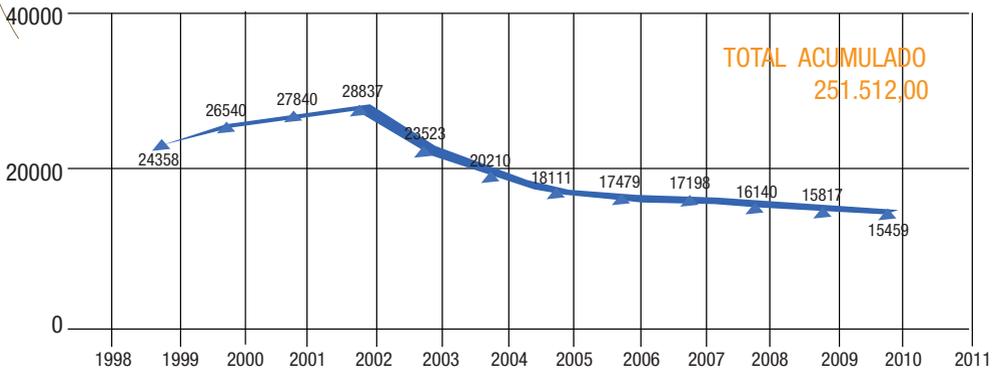
²⁴ Revista Semana. 12 por ciento de las Bacrim son desmovilizados: Policía Nacional. 8 de enero de 2010.

En ese sentido, el Observatorio Internacional DDR (desarme, desmovilización y reintegración) - Ley de Justicia y Paz del Centro Internacional de Toledo para la Paz, en su área de trabajo de política públicas señala que “el proceso de justicia y paz resquebrajó el sistema de relaciones gubernamentales” puesto que no existe una conexión entre el nivel central responsable de las decisiones y los niveles locales responsables de la ejecución de los programas emanados de dicho proceso. Pues se ve que la gestión de los dirigentes locales es la que enfrenta directamente el problema del desplazamiento y no encuentra mayor compromiso, coherencia y articulación con el nivel central, exigiendo por tanto mayores acciones políticas y de seguimiento constantes desde toda la estructura del Estado²⁵.

Este problema se debe sin lugar a dudas por la situación de conflicto armado que se vive sin tregua en el país, pues a pesar de los programas de seguridad democrática el número de acciones violentas por parte de los grupos al margen de la ley no cesa, además que el índice de homicidios registrado en los últimos dos años señala un aumento de un 16% lo que significa que de cada 100.000 habitantes 39 mueren violentamente, cifra bastante alta si se compara con el promedio mundial que llega a 8 de cada 100.000²⁶.

Si se miran cifras de la Fiscalía nos encontramos con lo siguiente.

Gráfico No. 6 Homicidio común en Colombia



Fuente: Ministerio de Defensa - Planeación Estadística

Cuadro No. 1 Levantamiento de Cadáveres identificados e inspeccionados por el CTI - Fiscalía

No. de cadáveres	2006	2007	2008	2009
Identificados	22.052	22.519	20.996	21.131
No Identificados	3.462	4.158	3.264	2.873
Total	25.514	26.677	24.260	24.004

Fuente: Anuario Estadístico 2009 Fiscalía General de la Nación.

²⁵ Miércoles 15 de abril de 2009 12:18 En: <http://www.cej.org.co/publicaciones/justiciometros/1220-situacion-del-desplazamiento-en-colombia--1997-2009>

²⁶ <http://www.diariocritico.com/colombia/2010/Mayo/notevagustar/206635/homicidios-en-colombia-estan-casi-cinco-veces-por-encima-de-la-media.html>

Las cifras son elocuentes, aun con los “éxitos” de la política de seguridad democrática, en Colombia se siguen muriendo unas 24 mil personas al año, pero lo grave es que de ellas 14.600 aproximadamente corresponden a homicidios, de los cuales cerca de 11 mil fueron cometidos con arma de fuego.

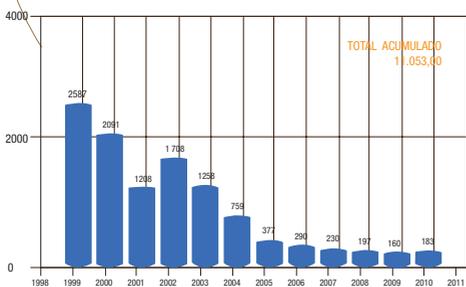
De otro lado a pesar de una disminución del secuestro extorsivo en Colombia que en la última década pasó de 2.587 a 188 continúa dejando hechos por esclarecer por parte de la justicia. El gráfico a continuación muestra que efectivamente la política

de seguridad democrática tuvo resultados positivos en este aspecto (Ver gráfico 7).

En síntesis estas situaciones de homicidios, secuestro extorsivo, violaciones a los Derechos Humanos, desplazamiento y falta de coordinación del sector y sus niveles (nacional y territorial) agudizan la situación de congestión que se presenta en la Fiscalía y al interior de los despachos judiciales. Cientos de expedientes ingresan a investigación de los fiscales y una parte de aquellos a los juzgados cada año, y dado que los jueces no logran fallar todos los asuntos que son puestos en su conocimiento, se van repressando, haciendo así que anualmente crezca el volumen de expedientes, como se aprecia en el gráfico 8.

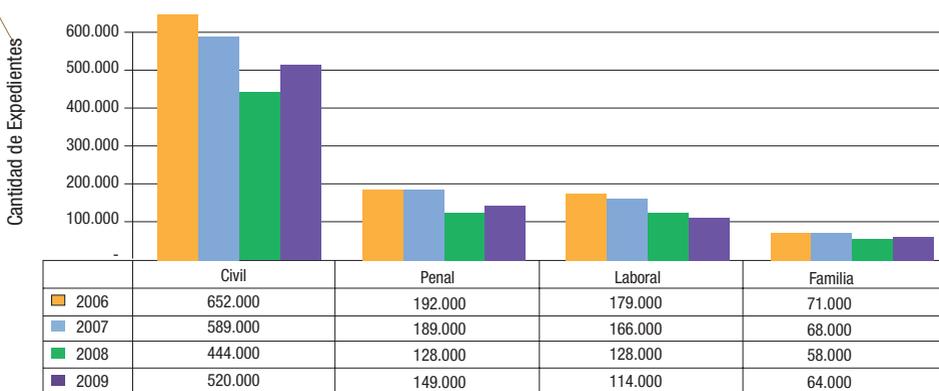
De otro lado también encontramos lo relacionado con la congestión de las jurisdicciones ordinaria, administrativa y disciplinaria, que en términos generales durante los últimos periodos mantuvo una tendencia a la baja bastante tímida en el caso de lo administrativo y disciplinario con variaciones de 15 a 20 por ciento y con un aumento de 7 por ciento en lo ordinario, producto del aumento en la delincuencia común. (Ver gráfico 9).

Gráfico No. 7 Secuestro extorsivo en Colombia



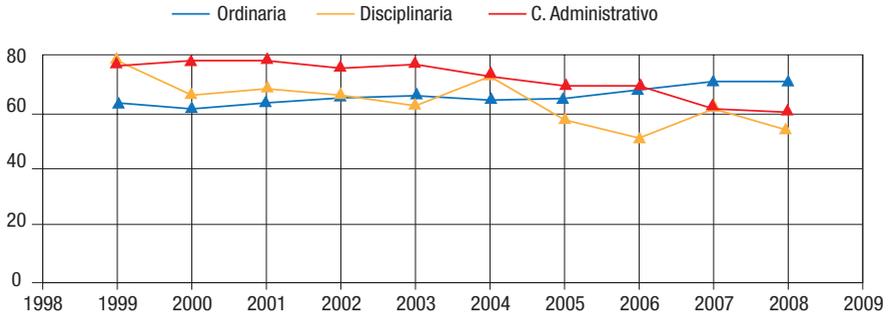
Fuente: Ministerio de Defensa - Planeación Estadística

Gráfico No. 8 Inventarios de la Jurisdicción Ordinaria por Especialidad 2006 - 2009



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura-UDAE-SIERJU

Gráfico No. 9 Índice de congestión por jurisdicción



Nombre	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
C. Administrativo	77	78	79	76	77	73	70	69	61	60
Disciplinario	77	67	69	66	63	73	58	51	61	55
Ordinaria	64	62	64	65	66	65	66	68	71	71

Fuente: UDAE - Consejo Superior de la Judicatura - Cálculos: DNP.

De allí que esta crisis institucional de la justicia y los problemas de violencia en el país aumentan la impunidad no solo en la población civil, sino en los estrados de la propia justicia.²⁷

2.3. La Rama Judicial y el Consejo Superior de la Judicatura

2.3.1. La mirada general

Para tener una visión panorámica del sector justicia y de la Rama Judicial comenzaremos mostrando unas cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para luego adentrarnos en el papel del Consejo Superior de la Judicatura.

El DNP en un documento que analiza el gasto del sector Justicia²⁸, incluyendo entidades de la Rama Judicial y de la Rama Ejecutiva de ese sector, señala que ascendió a \$3,8 billones de pesos en el año 2007 de los cuales, el 70% aproximadamente va a la Rama Judicial, y el 30% a las entidades de la Rama Ejecutiva del sector.

Si se analiza la evolución del gasto como parte del Presupuesto General de la Nación (PGN) y

.....

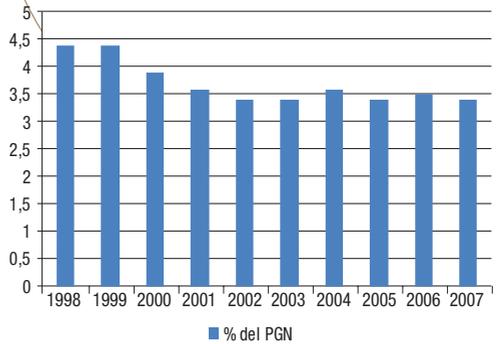
²⁷ Amnistía Internacional. Colombia- impunidad de violaciones de Derechos humanos y la posición de la Fiscalía. 2002. Pág. 4

²⁸ Departamento Nacional de Planeación. Gasto del Sector Justicia 1995 - 2007.

del producto Interno Bruto (PIB) se encuentra lo siguiente:

El gasto total como porcentaje del PGN muestra que, en el periodo 1998-2007, bajó del 4,4% al 3,4%, como se observa en el gráfico 10. Esto significa la pérdida de un punto porcentual dentro del presupuesto de la nación.

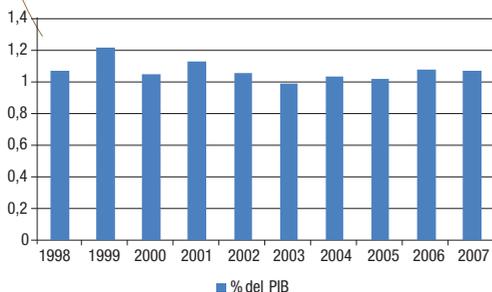
Gráfico No. 10 Gasto del sector Justicia como porcentaje del PGN



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Gasto del Sector Justicia 1995-2007, gráfico No. 4

A su vez, dentro del Producto Interno Bruto, la participación del gasto en el sector pasó del 1,06% en el año 1998, al 1,08% en el año 2007, pero habiendo llegado a un máximo del 1,21% en el año 1999, así como a un mínimo de 0,98% en el año 2003.

Gráfico No. 11. Gasto del sector Justicia como porcentaje del PIB.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Gasto del Sector Justicia 1995-2007, gráfico No. 15

Las cifras muestran, entonces, que el total del gasto en el sector justicia, con relación al PIB, en el periodo no supera el 1,2 %, rondando siempre el 1 %, cifra que es triplicada por los sectores de Educación, Salud y Defensa²⁹.

Si se revisan las cifras de gastos de funcionamiento e inversión del sector separando lo correspondiente a la rama como tal de lo que gasta el ejecutivo asociado al sector, se encuentra con una realidad ineludible y es la

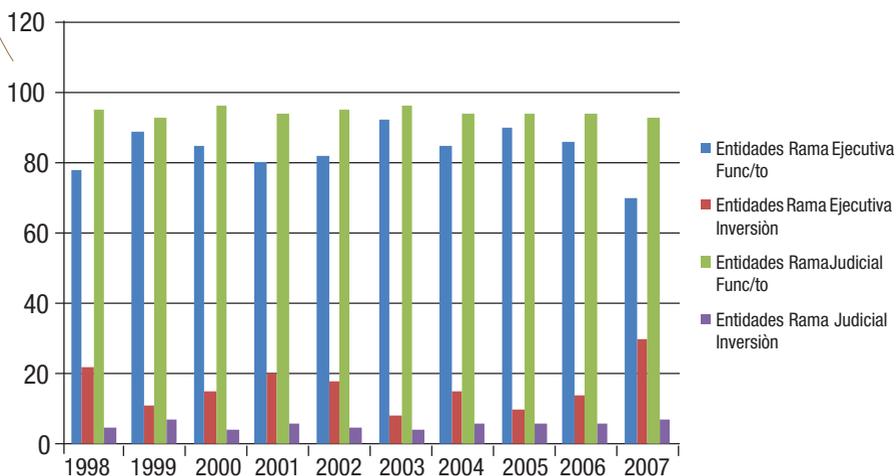
debilidad del gasto de inversión. El gráfico 12 lo confirma (Ver abajo).

Las cifras señalan que en el momento de mayor gasto en inversión esta ha alcanzado el 7% (años 1999 y 2007) en el caso de la Rama Judicial y el 30% (año 2007) en el caso de las entidades de la Rama Ejecutiva. Volteando estas cifras, los gastos de funcionamiento se ubican alrededor del 70% en el caso de las entidades de la rama ejecutiva y del 90% en el caso de las entidades de la Rama Judicial. En conclusión, esto señala cifras irrisorias para el mejoramiento de los servicios de justicia.

En este marco podemos pasar a analizar el papel del Consejo Superior de de Judicatura (CSJ) en la administración de la Rama.

El Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) es la principal expresión institucional del gobierno autónomo de la Rama Judicial. Desde su creación, ha cumplido la misión constitucional de dotar de autonomía político-administrativa a la Rama Judicial, y de garantizar la independencia y la autonomía funcional de quienes imparten justicia³⁰ contando por tanto con dos

Gráfico No. 12 Gasto en % de Funcionamiento e Inversión del Sector Justicia



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Gasto del Sector Justicia 1995-2007, grafico No. 7.

²⁹ Ibid., pág. 5.

³⁰ República de Colombia Rama judicial del Poder Público. Consejo Superior de la Judicatura. Plan sectorial de desarrollo para la Rama Judicial 2003-2006, octubre de 2002. Pág. 8.

Gráfico No. 13 Organigrama del Consejo Superior de la Judicatura



salas desde las cuales administra el sector; de un lado, la Sala Administrativa que maneja la Rama Judicial bajo un esquema colegiado y, de otro, la Sala Disciplinaria que atiende lo relacionado con el desempeño y ejercicio de los funcionarios del sector, jueces y los abogados, tal como lo muestra el gráfico 13 (Ver arriba).

En esa medida el CSJ ha adelantado un proceso de fortalecimiento de la rama a partir de acciones dirigidas a superar los problemas existentes de acceso al servicio, atraso y congestión, para lo cual ha impulsado³¹:

- Políticas y medidas tales como la carrera judicial y la formación y capacitación de los servidores judiciales
- El establecimiento de indicadores de desempeño.
- La implementación de nuevos modelos de organización y gestión judicial.
- El reordenamiento territorial y funcional de los recursos de la rama, y

- La optimización de la infraestructura física y tecnológica.

Esfuerzos con los cuales se pretende consolidar una propuesta integral en cuanto a las formas de acceder, tramitar y dar respuestas de calidad, ágiles y oportunas a los conflictos.

Tradicionalmente, el tema de justicia aparecía solo marginalmente dentro de los planes cuatrienales de justicia orientado generalmente al tema carcelario, esto hasta el año 1991 en el que se promulgó la Constitución Política de Colombia y a partir de la cual en su artículo 339 se definió la generación de planes de inversión por entidad pública, siendo así que es el Consejo Superior de la Judicatura por principio de autonomía e independencia de la Rama Judicial desde su sala Administrativa y por designación de la Constitución y en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia³² el que posee la responsabilidad de elaborar el proyecto de plan sectorial de desarrollo de

³¹ República de Colombia Rama Judicial del Poder Público Consejo Superior de la Judicatura. Plan sectorial de desarrollo para la Rama Judicial 2003 – 2006. Octubre de 2002. Pág. 8

³² Artículo 228 de la C.P. y Artículo 5 de la Ley 270 de 1996. La autonomía de la rama judicial en materia presupuestal se consagra claramente en el Artículo 256 de la C.P. y en los Artículos 85 y 88 de la Ley 270 de 1996.

la Rama Judicial con su correspondiente plan de inversiones y someterlo a la aprobación del Consejo en pleno.

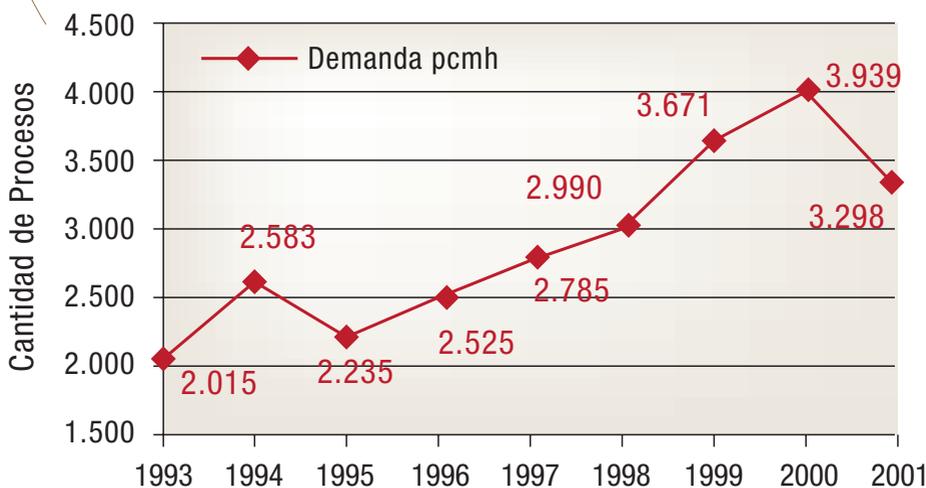
Por tanto en el desarrollo de estos planes sectoriales una preocupación y un tema de gran trascendencia en justicia ha sido el de mejorar ostensiblemente la eficiencia y la cobertura de la administración de justicia, para lo cual requiere la consolidación de dos principios básicos, de un lado la independencia del sector y de otro la imparcialidad de los jueces³³. Sin embargo, además de esta preocupación para el desarrollo del Plan también existen otras limitaciones y problemas como se refiere en el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2003-2006³⁴ que impiden la gestión efectiva del sector, estas limitaciones y problemas son:

- La asignación de un presupuesto deficitario que apenas ha permitido impedir la parálisis del servicio de administración de justicia; de ahí que sólo se haya podido contar

con una disponibilidad anual para la inversión, en aproximadamente un 5%, para atender los programas de modernización y desarrollo de la gestión jurisdiccional.

- No se cumple el principio constitucional y legal de la independencia presupuestal y financiera de la administración de justicia, pues en el manejo de las finanzas se ha generado una dependencia de la Rama Ejecutiva.
- El aumento de la productividad del aparato judicial no puede considerarse como suficiente para solucionar la mora y la congestión, pues es evidente como se ve en el siguiente cuadro que existe una expansión considerable de la demanda de justicia debido al prolongado comportamiento recesivo de la economía y el desempleo que han incidido en el incumplimiento de obligaciones y contratos.

Gráfico No. 14 Evolución de la demanda anual por justicia en la Jurisdicción Ordinaria Demandas por cada 100.000 habitantes



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura y Dane.

³³ República de Colombia Rama judicial del Poder Público Consejo Superior de la Judicatura. Plan sectorial de desarrollo Para la Rama Judicial 2003 – 2006. Octubre de 2002. Pág. 7

³⁴ Ibid., Pág. 10

Es oportuno señalar que no solo el fenómeno del crecimiento a la demanda de justicia se da exclusivamente en la jurisdicción ordinaria, sino que en lo contencioso administrativo, instituido para juzgar controversias entre el Estado y el ciudadano presenta un incremento que va a la par³⁵.

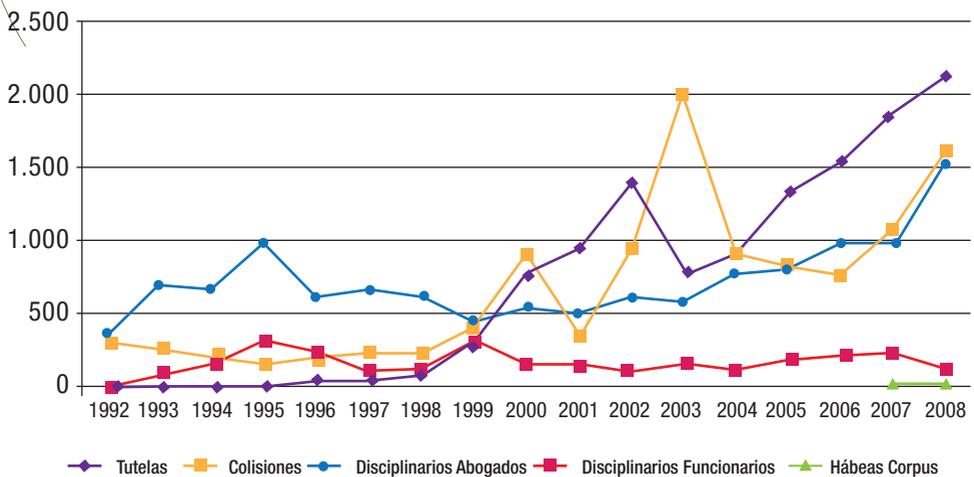
De otro lado cuando analizamos el tema sancionatorio frente a las faltas de los funcionarios del sector justicia encontramos dos autoridades en la materia estas son el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) y los Consejos Seccionales, las cuales constitucionalmente fueron creadas como instancias de decisión y sanción de las conductas de los funcionarios de la Rama Judicial y de los abogados en el desempeño de su ejercicio profesional en general y disciplinar en particular a través de la Sala Disciplinaria del CSJ, sin lugar a dudas la creación del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) le significó un avance en autonomía al sector justicia y una forma de desconcentrar su acción; por tanto, la tarea encomendada al CSJ ha resultado el mejor método para solucionar los problemas del sector puesto que se ha dado una real integración de las salas administrativa y disciplinaria, lo que conlleva a

solucionar problemas de tipo metodológico a la hora de administrar la justicia.

El juzgamiento de los jueces o de los abogados evidentemente debe ser una tarea de jueces por su experiencia en el manejo de procesos y no del cuerpo administrativo o de colegiaturas; por tanto la existencia de un CSJ y de sus dos salas ha significado un acierto en materia de estructuración del sector, lo que en ese caso implica la necesidad de continuar en el fortalecimiento y perfeccionamiento del sistema actual.

En esa perspectiva, la Sala Disciplinaria del CSJ ha tomado gran fuerza según lo dispuesto por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (expedida en 1996) y el respaldo por la Corte Constitucional al precepto de que “las providencias proferidas en materia disciplinaria “son actos jurisdiccionales no susceptibles de acción contencioso-administrativa” con lo que la Sala ha ganado la calidad de Juez de la República” esto en consecuencia lleva a que la sala deba conocer de las acciones de tutela e invocación de Hábeas Corpus aumentando la carga administrativa para el sector, como se observa en la siguiente grafica en la que podemos identificar las variaciones en la naturaleza de las decisiones de la Sala en un periodo de 16 años.

Gráfico No. 15 Gestión de la Sala Disciplinaria CSJ
 Gestión de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (1992-2008)³⁶



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura - Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

³⁵ Ibid., Pág. 14

³⁶ <http://www.cej.org.co/justiciometros/2302-gestion-de-la-sala-disciplinaria-del-consejo-superior-de-la-judicatura-1992-2008>.

Del anterior gráfico podemos verificar de un lado un aumento considerable en el número de decisiones tomadas en temas referentes a tutelas, colisiones y disciplinarios a abogados pero de otro lado también podemos apreciar una constante sin variaciones positivas o negativas en el tema relacionado con las decisiones disciplinarias a funcionarios, lo cual al ser contrastado con los resultados de gestión en el sector justicia no queda claro, puesto que las metas en acceso a la justicia no han sido satisfactorias y las percepciones de corrupción en los juzgados no disminuyen considerablemente como ya se comentó atrás.

2.3.2 La Fiscalía General de la Nación

No puede hablarse de justicia en Colombia y dejarse por fuera este importante tema. La Fiscalía fue creada en la reforma constitucional de 1991 como un cuerpo especializado al cual corresponde "... de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes"³⁷. Para este fin, señala la Carta Magna que debe asegurar la comparecencia de los presuntos infractores, calificar y declarar precluidas las investigaciones realizadas, dirigir y coordinar las funciones de policía judicial, velar por la protección de las víctimas y otras que le asigna la ley.

Ya se indicó, con base en Uprimny, que en Colombia la Fiscalía se constituyó de manera suigéneris comoquiera que, a diferencia de

otros países, no depende del ejecutivo sino de la rama judicial pero teniendo funciones judiciales, lo que le otorga un gran poder a la figura del fiscal. En cuanto a la cabeza del organismo, el Fiscal General, es elegido por un periodo de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República. Este último aspecto, sin embargo, fue pensado por el constituyente en un momento histórico en que no operaba la reelección presidencial y por tanto ha tenido desde la aparición de esta figura un fuerte cuestionamiento. Específicamente se trata de que para el periodo 2007-2010 fue elegido el Fiscal Mario Iguarán de terna enviada por el presidente Álvaro Uribe Vélez, quien resultó ser presidente reelecto, lo que llevó a señalar que para ese periodo se contaba con "fiscal de bolsillo", en el sentido de que iba a fiscalizar a quien lo candidatizó para esa designación.

Al analizar los hechos del periodo en estudio, encontramos, como ya se dijo anteriormente, una gran dinámica en las conductas delictivas y en sus actores involucrados. Esto incluye desde delitos contra la infancia y la adolescencia, contra los derechos humanos hasta delitos contra la administración pública, pasando por la delincuencia común, el paramilitarismo, los delitos de la guerrilla (actos terroristas, secuestros, etc.) etc. No es fácil, pues, la labor que debe desarrollar un ente como la Fiscalía en un país con tanta contravención a las normas y la vida de los ciudadanos.

Las estadísticas nos dan una idea del volumen de trabajo asumidos por la Fiscalía. Veamos.

Cuadro No. 2 Procesos ingresados, evacuados y pendientes por año - Periodo 1995 - 2009

Investigación Previa	1995	1998	2002	2006	2009
Vienen	253.024	383.972	394.017	302.766	97.580
Entran	616.650	590.236	913.210	414.754	75.832
Salen	456.346	603.523	822.663	512.141	92.986
Pasan	241.342	371.052	484.654	205.381	80.182

Investigación Previa	1995	1998	2002	2006	2009
Vienen	185.480	289.715	370.163	320.199	141.448
Entran	348.372	353.210	494.544	275.129	63.284
Salen	245.741	322.480	449.324	343.729	111.039
Pasan	223.882	320.237	320.805	251.505	93.584
No. de Fiscales	nd	3.226	3.301	2.374	1.565

Fuente: Anuario estadística 2006 y 2009. Fiscalía General de la Nación.

³⁷ Constitución Política de Colombia. Artículo 250.

Como se ve en el cuadro, donde solo se seleccionaron unos años, en Investigación previa en 1995 entraban 616.650 casos mientras que en el año 2006 ya eran 414.754 y en el 2009, 75.832 procesos. En cuanto a las salidas en el año 1995 eran de 456.346 mientras en el año 2009 son de 92.986 procesos. El resultado final se observa en lo que pasa de año a año. Así, en 1995 pasaron 241.342 procesos al año siguiente mientras que en el año 2009 pasaron 80.182 procesos. En la etapa de Instrucción en 1995 entraban 348.372 casos mientras que en el año 2006 ya eran 275.129 y en el 2009, 63.284 procesos. En cuanto a las salidas en el año 1995 eran de 245.741 mientras en el año 2009 son de 111.039 procesos. El resultado final se observa en lo que pasa de año a año. Así en 1995 pasaron 223.882 procesos al año siguiente mientras que en el año 2009 pasaron 93.584 procesos.

Estas cifras, en consecuencia, muestran el gran esfuerzo hecho por la Fiscalía en disminuir la congestión que se ha reducido casi en un tercio, desde el año 1995 al año 2009. Empero, el hecho de que en este último año pasen 80.182 procesos en etapa de investigación previa y 93.584 en la etapa de instrucción, es decir, más de 170 mil procesos indica que aún falta mucho por resolver.

De otra parte, al revisar los informes de gestión de los últimos años se encuentra que la entidad ha tenido unas prioridades definidas, en cabeza de las labores del Fiscal General, como son las siguientes³⁸:

- a. Sistema Penal Acusatorio, de acuerdo con el informe del fiscal del año 2007-08, se adelantó la última fase del SPOA, Ley 906 de 2004, que se desarrolla en los distritos judiciales de Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Quibdó, Montería, Rihacha, Santa Marta, Sincelejo, Valledupar y Casanare.
- b. Supervisión a la ley de justicia y paz, centrándose en las actividades encaminadas a establecer la verdad respecto de las circunstancias en que se cometieron los hechos, la lucha contra la impunidad, la búsqueda,

hallazgo e identificación de los desaparecidos, el reconocimiento de los derechos de las víctimas y la entrega de bienes para la reparación a las víctimas, entre otros, implica definir de la situación jurídica de cerca de 19.000 desmovilizados.

- c. Defensa de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, que se refiere al seguimiento de procesos de especial connotación, como los que tienen que ver con la comisión de delitos de lesa humanidad, muerte de sindicalistas, trata de personas, reclutamiento de menores; homicidios contra periodistas; desplazamiento forzado, etc.
- d. Actividades de policía judicial, señala el informe del Fiscal que como acción se estableció el procedimiento que deben adelantar los organismos de Policía Judicial con funciones permanentes, para la individualización y/o identificación en el proceso penal, la reglamentación de algunos aspectos relacionados con las actividades de policía judicial y el agente encubierto, como instrumento clave en la lucha contra la criminalidad organizada.
- e. Actividades de política criminal, se han asumido posturas específicas en temas de relevancia, como el apoyo a la propuesta de cadena perpetua para autores de delitos contra la libertad e indemnidad sexual de menores, reclutamiento de menores en el conflicto armado, trata transnacional de personas, fortalecimiento de los mecanismos de protección de los derechos de los sectores vulnerables y, en particular, en la defensa de los derechos de las mujeres y niños víctimas del conflicto armado.

Puesto que el tema es supremamente complejo, tomaremos a manera de ejemplo dos aspectos relacionados con esas prioridades establecidas. De una parte, el tema de la ley de justicia y paz y el tema de las causales de archivo de los procesos adelantados por la Fiscalía.

En cuanto a lo primero, en julio de 2005 fue expedida la ley 975, que establece el marco jurídico para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley. Dicha norma, conocida como la Ley

³⁸ Informe de Gestión 2007-2008. Fiscalía General de la Nación. En: www.fiscalia.gov.co

Gráfico No. 16 Postulados con imputación, formulación y legalización de cargos – Justicia y Paz



Fuente: Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, con corte a 30 de junio de 2010.

de Justicia y Paz, constituye la principal herramienta de justicia transicional dentro del caso colombiano, permitiendo que durante los últimos años diversos integrantes de todas las jerarquías de las organizaciones armadas abandonen sus actividades, confiesen los delitos cometidos y entreguen los bienes obtenidos como producto de sus actividades ilícitas.

Pasados cinco años de su expedición, se ha hecho una evaluación de los avances de su aplicación, para lo cual vale la pena retomar las observaciones hechas por la Corporación Excelencia en la Justicia.

“Entre los 4.366 postulados que existen, se han rendido 2.916 versiones libres ante la Fiscalía, de las cuales 1.524 ya se han terminado. Como producto de dichas actuaciones, los postulados han confesado 25.177 hechos delictivos, pese a lo cual se han formulado hasta el momento 266 solicitudes de audiencia de imputación por parte de la Fiscalía (es decir, se ha buscado la imputación de solo un 6% del total de postulados). De estos 266 procesados, se ha presentado acusación a 107, habiendo aceptado cargos con el posterior control favorable de legalidad un total de 12 procesados –mientras que 70 están a la espera de la realización de dicho control–.

Lo anterior quiere decir que tan solo el 0,2% de los postulados se encuentran en la etapa final del proceso de justicia y paz, existiendo únicamente una sentencia proferida (en la cual se surtió previamente el correspondiente incidente de reparación). Se trata de la condena contra alias “Diego Vecino” y alias “Juancho Dique”, procesados por hechos como la masacre de Mampuján.

Teniendo en cuenta la gran magnitud de desmovilizados postulados para los procesos de justicia y paz, así como la existencia de otros 25.000 desmovilizados cuya situación jurídica aún no se ha podido definir, estos resultados son preocupantes y generan interrogantes sobre cuánto tardarán los procesos en ser evacuados, teniendo en cuenta en todo caso que su propósito rector debe ser el respeto de los derechos de procesados y víctimas”³⁹.

En otro documento la Corporación señala además que:

“De acuerdo con las cifras reveladas por el Alto Comisionado para la paz, la cifra asciende a los 31.810 desmovilizados, siendo

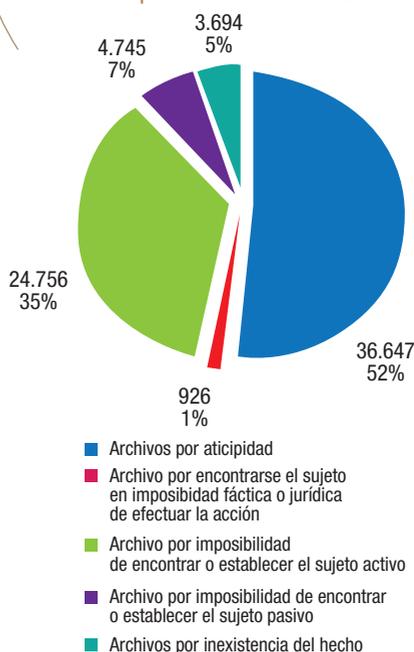
³⁹ Avance de los procesos de Justicia y Paz. Corporación Excelencia en la Justicia. Septiembre 10 de 2010. <http://www.cej.org.co/publicaciones/justiciometros/2402-avance-de-los-procesos-de-justicia-y-paz>

31.671 de las AUC y 101 de las FARC. Sin embargo, el Gobierno nacional ha reportado que de dichos desmovilizados, aproximadamente 25.000 lo han hecho tras la expedición de la ley de Justicia y Paz. Habida cuenta que esta ley contiene un artículo que establece que únicamente se aplicará para hechos ocurridos antes de su entrada en vigencia (es decir, antes del 25 de julio de 2005), la situación de tan alto número de desmovilizados aún es incierta. Esto se refleja en el hecho de que tan solo se hayan postulado a la fecha 4.346 hombres, equivalentes a apenas 13,7 por ciento del total de desmovilizados.

Esta cifra contrasta con el gran número de víctimas que están registradas dentro de los procesos de justicia y paz, la cual asciende a 299.551. Dos indicadores fundamentales se pueden esbozar alrededor de la perspectiva de las víctimas: Su derecho a la verdad, que se puede ver reflejado, entre otros aspectos, por la revelación de los desmovilizados procesados sobre los lugares en los que fueron enterrados los familiares de víctimas asesinados y desaparecidos; y su derecho a la reparación, que se puede estudiar a partir de los bienes que han sido entregados por parte de los procesados y por los procedimientos administrativos mediante los cuales las víctimas procuran el resarcimiento de sus perjuicios. En cuanto a lo primero, se han realizado hasta la fecha 2.815 diligencias de exhumaciones, en las cuales se han recuperado 3.407 cuerpos. De estos, 1.098 han sido devueltos a sus familiares, 104 están a punto de ser entregados y 633 están en proceso de identificación. En cuanto al segundo aspecto, los bienes entregados por los desmovilizados suman aproximadamente 30.500 millones de pesos, cifra irrisoria teniendo en cuenta que, de acuerdo con el informe de gestión 2002-2010 del Ministerio del Interior y de Justicia, hasta la fecha el Estado ha entregado 500.000 millones para efectos de reparación administrativa⁴⁰.

El otro aspecto a resaltar es el de las causales de archivo de los procesos adelantados por la Fiscalía. En este caso la Corporación Excelencia en la Justicia señala que el artículo 79 del Código de Procedimiento Penal faculta a los fiscales para archivar las diligencias de indagación, de manera que estos funcionarios pueden abandonar la persecución de un posible hecho punible antes de que se formule una imputación ante el juez de garantías. El uso de esta facultad se ve reflejado en el gráfico a continuación.

Gráfico No. 17 Causales de archivo de procesos primer semestre de 2009



Fuente: Citado por Corporación Excelencia en la Justicia con datos de la Fiscalía.

Comenta la Corporación:

“Desde la implementación del Sistema Penal Acusatorio, el archivo ha sido la principal forma de salida de noticias criminales, constituyendo un 49% de las salidas de los casos (la segunda principal salida son las sentencias condenatorias emitidas al término del proceso penal, que constituyen un 14% de las salidas totales).

Como se puede apreciar en el gráfico, para el primer semestre de 2009 el 52% de los

⁴⁰ Resultado de la ley de Justicia y Paz tras sus cinco años de vigencia. Corporación Excelencia en la Justicia. Agosto 18 de 2010. En: <http://www.cej.org.co/publicaciones/justiciometros/2384-resultados-de-la-ley-de-justicia-y-paz-tras-sus-5-anos-de-vigencia>

casos archivados obedecieron a la imposibilidad de que los fiscales pudieran constatar que las conductas investigadas se ajustaban a los tipos penales previstos por el Código Penal, causal cuya aplicación resultaba clara desde la misma implementación del Sistema Penal Acusatorio. Ahora bien, la segunda y tercera causales más empleadas para el archivo, se han derivado de las precisiones jurisprudenciales introducidas por la Corte Suprema de Justicia. Se trata de la imposibilidad de establecer al sujeto activo de la conducta (en 35% de los archivos), o al sujeto pasivo (en 7% de los archivos)”⁴¹.

Concluye la Corporación sobre este tema: “Si se tiene en cuenta que casi la mitad de los casos reportados a la Fiscalía resultan archivados, y que de estos la mitad se archivan por atipicidad de los hechos, queda claro que existe un gran volumen de denuncias sobre hechos que no comportan delito, interpuestas ante la Fiscalía, las cuales llegan hasta los Fiscales e incrementan innecesariamente el volumen de casos que estos funcionarios deben investigar”.

Los dos casos anteriores muestran algunas de las complejas situaciones que enfrenta la Fiscalía en cumplimiento de su objeto misional. Ellas, por supuesto, tienen implicaciones directas en la administración de justicia y, por tanto, deben ser analizadas con el fin de establecer lineamientos de acción de fortalecimiento de la justicia por parte del ejecutivo.

2.4. La mirada del gobierno nacional a los problemas de la Rama

El Sector justicia desde la óptica gubernamental durante la última década⁴² debía dedicar sus esfuerzos en el fortalecimiento del Servicio de Justicia en los siguientes aspectos:

- Organización del Sistema Administrativo de Justicia.

⁴¹ Causales del archivo de las diligencias de indagación por parte de la Fiscalía. Corporación Excelencia en la Justicia. Febrero 16 de 2010. En: <http://www.cej.org.co/publicaciones/justiciometros/2052-causales-del-archivo-de-las-diligencias-de-indagacion-por-parte-de-la-fiscalia>

⁴² DNP. Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario 2002-2006, y Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: Desarrollo para todos. 2006-2010. Álvaro Uribe Vélez.

- Defensa Judicial del Estado.
- Racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico.
- Impulso a la administración de Justicia en DD.HH.

En esa medida encontramos que para el periodo 1998-2002 durante el periodo de gobierno del doctor Andrés Pastrana la proyección de objetivos referidos a Justicia se centra de un lado en asegurar la generación de acciones que faciliten el acceso a la justicia, potencien la generación de patrones de convivencia y establezcan mecanismos para la prevención, atención y control de los factores asociados con la presentación de hechos punibles y el desarrollo de violencia,⁴³ con lo cual contrarrestan las alteraciones de orden público a partir de mejorar el servicio de justicia de otro lado, se centra en la atención integral de la población reclusa atendiendo al Sistema Penitenciario y Carcelario, a través de la realización de cambios en la concepción organizacional del sistema judicial y penitenciario utilizando alternativas a la pena como Arresto domiciliario, Multa, Libertad vigilada y Reparación de daños causados, etc.

En un segundo aspecto exigiendo a los organismos judiciales la aplicación de mecanismos y estrategias que permitan darle término a los procesos de los sindicatos; que para el año 1998 ascendía al 47% de la población total. Finalmente, en defensa y seguridad el gobierno de este periodo busca contrarrestar las amenazas que el Estado y sus ciudadanos enfrentan e impiden la convivencia pacífica, a partir del incremento de la efectividad de las operaciones de la fuerza pública, neutralización de la capacidad de perturbación de quienes actúen al margen de la ley y el mantenimiento de una capacidad disuasiva real frente a amenazas externas, a través de un esquema de incremento de recursos, y de racionalización de costos, maximización del potencial humano y material y concentración del esfuerzo de la fuerza pública y los organismos de seguridad.

⁴³ Plan Nacional de Desarrollo Cambio para Construir la Paz 1998-2002. Andrés Pastrana.

Con esto durante el primer periodo de gobierno del doctor Álvaro Uribe⁴⁴ se introducen otras modificaciones en el sector como la reforma y fusión del Ministerio del Interior con el Ministerio de Justicia y la política de Seguridad Democrática.

Lo anterior en contraste de un lado con las necesidades de modernización del Estado que dentro de la mirada internacional se planteaban como estrategia para avanzar en un “crecimiento sustentable y equitativo”⁴⁵, posible a partir de la implementación de las recomendaciones realizadas en el literal b. Estado de Derecho y Reforma a la Justicia del Documento Estrategia Modernización del Estado presentado en el año 2003 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el que en términos generales priorizaban como problema el mínimo progreso en el aseguramiento jurídico, la incertidumbre y lentitud en la protección de derechos y obligaciones que repercuten directamente en el desarrollo de la inversión y la asunción de riesgos que son base del desarrollo de la economía de mercado, en esa medida el BID recomendó para el sector justicia:

- Apoyar la independencia del poder judicial: el cual ya se había desdibujado con el proceso de fusión ministerial entre el de Interior y el de justicia, que supedita la acción en justicia a las disposiciones del ejecutivo.
- Ampliar el acceso a la justicia: Esto se corrobora más adelante en la ampliación y cobertura con la apertura de nuevas casas de justicia.
- Fortalecer la capacidad del sistema judicial en la lucha contra la corrupción.
- Desarrollar sistemas modernos de gestión y administración de órganos y procesos judiciales.
- Promover medios alternativos de resolución de conflictos.
- Actualizar la norma sustantiva y procesal.

⁴⁴ Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario 2002-2006. y Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: Desarrollo para todos. 2006-2010. Álvaro Uribe Vélez.

⁴⁵ Banco Interamericano de Desarrollo. Modernización del Estado. Documento estrategia. Washington, D.C. Julio de 2003. Pág. 15.

- Proteger la seguridad ciudadana y asegurar el control legal del uso de la fuerza.

También encontramos que el Documento Visión Colombia Segundo Centenario 2019 propone unas metas ambiciosas en paz, justicia social, infraestructura, calidad de vida, productividad, competitividad, para que atendiendo al sector justicia en específico señala en su título “Una sociedad de ciudadanos libres y responsables” que Colombia en el 2019 consolidar la paz con un pleno acceso de los ciudadanos a los servicios de justicia⁴⁶ con lo que esto más que solo un derecho se consolide en una responsabilidad de todos los ciudadanos, con ello se pretende que para el año 2019 la justicia acelerará sus procesos de tal forma que la congestión se reduzca de 62,6% a 32,5%; y tan sólo el 5% de la población aceptará el uso de la violencia con fines políticos.

De igual manera y sobre la visión de Colombia, para el Centenario 2019 podemos encontrar el documento elaborado por parte del Departamento Nacional de Planeación con el nombre de “Garantizar una justicia eficiente”, en el cual se puede encontrar en un primer momento sobre la situación de la racionalización de la oferta de justicia y como es el mejoramiento del acceso, determinando cuál es la situación actual de la impunidad y reforma de la justicia en materia de eficiencia de la justicia.

En el documento también se encuentra un apartado muy impórtate sobre la impunidad, tema que es importante analizar en materia de justicia y más en un país como Colombia, debido a que por el conflicto armado de Colombia se encuentra en un gran número de procesos de impunidad, este campo el documento hace claridad sobre la metodología adoptada para medir la impunidad que se da en Colombia, haciendo la claridad que en este campo al ser una cifra que se puede desconocer propone tres metodologías para evaluarla: la primera es la medición a partir de cifras negras, la segunda a partir de resultados de investigación llevadas por parte de la Fiscalía, y la tercera en cálculos acerca del número de personas condenadas⁴⁷.

⁴⁶ DNP. Visión Colombia 2019: El centenario. 2005

⁴⁷ DNP. Visión Colombia 2010: El centenario Garantizar una Justicia Eficiente. 2008. Pág. 30.

Continuando con el análisis la Corporación Excelencia en la Justicia el panorama para el sector es bastante desalentador puesto que en su informe⁴⁸ presentan como hallazgos en la rama judicial:

- Excesiva litigiosidad en ámbitos civiles con la conocida congestión generada por el exceso de juicios ejecutivos, así como exceso de procesos penales debido a las altas tasas de criminalidad en el país.
- Servicios deficientes por la tramitología innecesaria, la falta de información de varios temas y las largas esperas.
- Baja calidad en relación con las sentencias ejecutadas, sacrificando la justicia cualitativa impartida, debido a las exigencias en términos de cantidad de procesos tramitados.

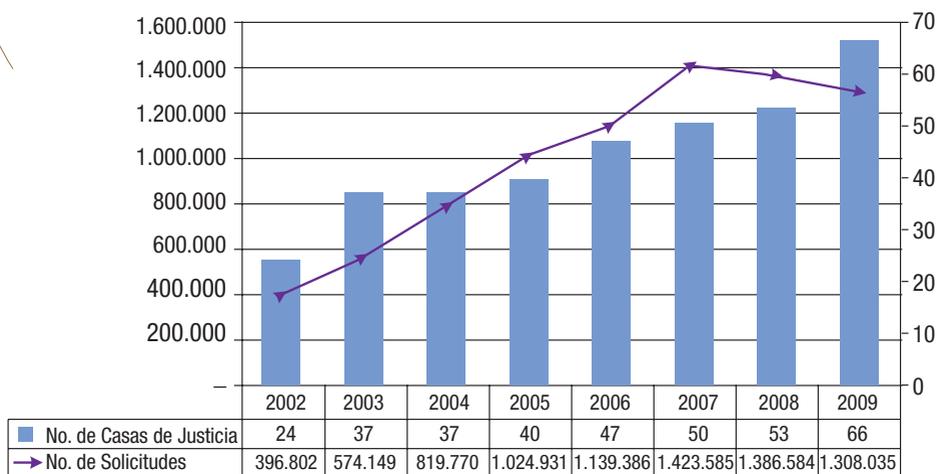
En cuanto a la justicia penal la Corporación observa un alto grado de impunidad puesto que encuentra que la Fiscalía General de la Nación investiga solamente el 50% de los casos que llegan a su conocimiento, y apenas el 57% de estos logra pasar a la etapa de juzgamiento⁴⁹.

- En esa perspectiva se han adelantado acciones y programas que permitan la solución de conflictos y préstamo de servicios de justicia de manera descentralizada a partir de la incorporación de estrategias de justicia no formal como las veremos más adelante. (Ver gráfico 18).

A pesar de un significativo crecimiento en el número de casas de justicia las cuales son concebidas como centros multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal⁵⁰, las cuales han incrementado de un número de 24 casas en el 2002 a 66 en el año 2009 con un incremento de solicitudes de casi un millón al final del periodo, como se puede corroborar en el gráfico Operación de Casas de Justicia 2002-2009 incremento importante, pero que sin embargo no coadyuva a mejorar la eficiencia del servicio.

En estas se observa que el tipo de solicitudes que se hicieron en las Casas de Justicia para el último año, se encuentran principalmente

Gráfico No. 18 Operación de Casas de Justicia 2002-2010



Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia - Consolidados Nacionales Casas de Justicia y Sistema de seguimiento a Metas de Gobierno.

⁴⁸ Pinzón, Martha. El balance del Sector Justicia en Colombia. Corporación Excelencia en la Justicia.

⁴⁹ Pinzón, Martha. El balance del Sector Justicia en Colombia. Corporación Excelencia en la Justicia.

⁵⁰ Servicios de las Casas de Justicia. <http://www.cej.org.co/justiciometros/2326-servicio-de-las-casas-de-justicia>

cinco motivos de consulta que representan el 73% del total de demandas. Es así como los conflictos familiares registrados ascienden a 396.776 solicitudes concentran de servicio (correspondiente al 30.3% del total), la pérdida o ausencia de documentos 216.804 (16.6%), los problemas penales 126.062 (9.6%), solicitudes de información, permisos certificados y cartas 123.601 (9,4%) y la atención de los problemas civiles alcanzan el 7.3% que equivale a 95.333 casos. Con lo anterior se evidencia la participación del derecho de familia, administrativo, civil y penal como áreas de principal influencia.

En esa misma línea de justicia formal y no formal encontramos el desarrollo de los programas Nacional de Conciliación, Arbitraje y Mediación y el programa Nacional de Justicia en Equidad presentan incrementos en capacidad y cobertura mediante la creación de nuevos centros de Conciliación y la vinculación de más personal como consta en los siguientes cuadros 3 y 4 (abajo).

Las cifras señalan con claridad el aumento de los centros de conciliación y arbitraje al pasar de 111 en el año 2001 a 296 en el año 2008.

En cuanto a los conciliadores al año 2007 su cifra se elevó a 5.148, lo que muestra la magnitud del esfuerzo realizado, como lo muestra el cuadro 4.

Sin embargo lo anterior resulta insuficiente puesto que solo se tiene cobertura en alrededor de 222 municipios de los 1.102 aproximadamente que existen en el país y no en todos los departamentos, con lo que se atiende efectivamente un aproximado de 52.000 casos al año cifra incipiente para el nivel de casos represados y el promedio diario de nuevos casos reportados que se estabiliza en alrededor de 5.586⁵¹.

En cuanto a los informes y evaluaciones de gestión para el sector justicia no se presentan resultados alentadores y de allí que la percepción respecto al sector no sea la más óptima, más aún con las cuestionadas decisiones y reformas administrativas implementadas, que plantean problemas de coordinación y delegación de funciones para las entidades que lo componen, dadas la intromisiones del ejecutivo y el legislativo en el tema de justicia.

Otro punto de análisis es el que se enfoca en la acción del gobierno por resolver el problema carcelario. De otro lado el sector desde

Cuadro No. 3 Total Centros de Conciliación y Arbitraje

AÑO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	(-) Revocados	Total Mayo 31/08
Creación por año		30	44	31	20	23	31	6		
Acumulado	111	141	185	216	236	259	290	296	7	289

Fuente: Informe de Gestión Ministerio del Interior y de Justicia (Junio 2007 - Junio 2008)

Cuadro No. 4 Conciliadores seleccionados por el Ministerio

Conciliadores Seleccionados por el Ministerio					
2003	2004	2005	2006	2007	Total
705	863	736	1.802	1060	5.148

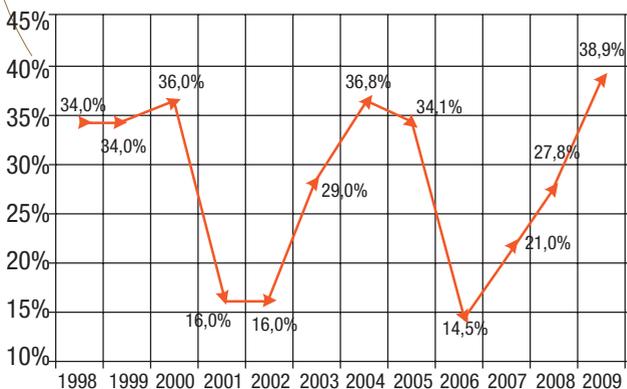
Fuente: Informe de Gestión Ministerio del Interior y de Justicia (Junio 2007 - Junio 2008)

⁵¹ Ministerio del Interior y de Justicia. Informe de Gestión (Junio 2007 - Junio 2008)

sus diferentes organismos como el Instituto Penitenciario y Carcelario (INPEC) no logra resolver problemas estructurales en el ejercicio de su servicio a pesar de las políticas de des-

congestión en justicia y aumento presupuestal, puesto que para el periodo 1998 a 2009 aumenta en un 4.9% el nivel de hacinamiento carcelario, como consta en el siguiente gráfico.

Gráfico No. 19 Hacinamiento Carcelario 1998-octubre 2009

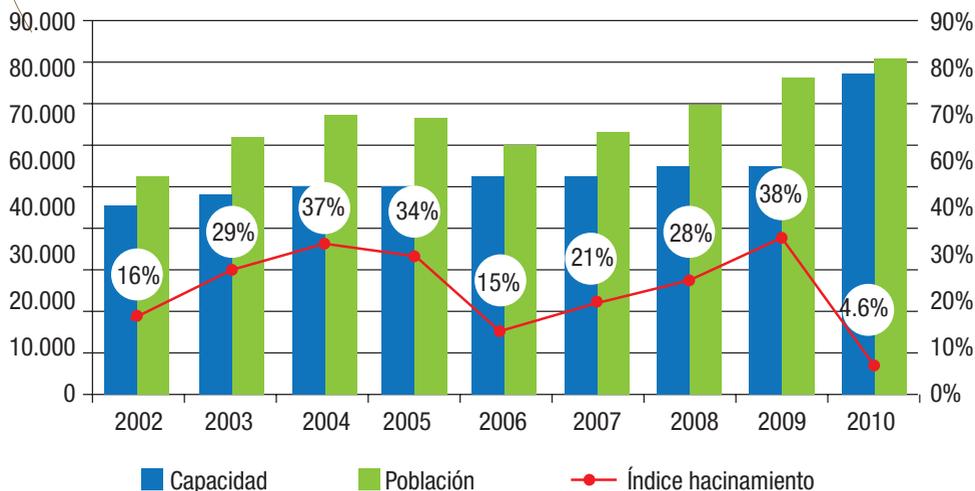


Nivel de Antigüedad de Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional -ERON- 2009

Años	Número de establecimientos	%
0-10	8	11,5
10-20	12	10,8
20-30	19	13,7
30-50	34	26,6
50-100	46	23,7
100-400	20	13,7
Total	139	100

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) - Cálculos: DNP⁵²

Gráfico No. 20 Índice de hacinamiento carcelario población reclusa - Capacidad Establecimientos de Reclusión



Fuente: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) - Cálculos: DNP

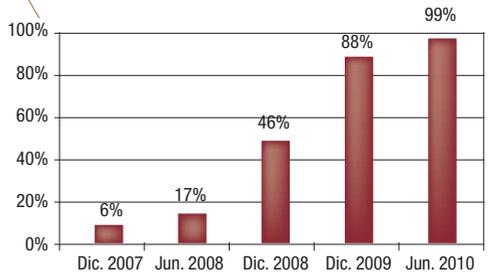
⁵² <http://www.cej.org.co/situacion-carcelaria>

Ello responde a lo manifestado en el informe de Auditoría con enfoque integral del Ministerio del Interior y de Justicia del año 2003⁵³, en el cual se observaba como circunstancia riesgosa en el desarrollo de las funciones asignadas a la Dirección de Infraestructura el asumir las competencias antes atribuidas al Fondo de Infraestructura Carcelaria, entre las cuales destacaba la administración del Fondo-cuenta de infraestructura carcelaria y la entrega de la administración del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana con un número menor de personal al anteriormente asignado, además que en los últimos ocho años de gobierno, "... la población penitenciaria y carcelaria creció en un 53%, lo que representa un aumento de 28 mil personas, debido a varias razones: La acción contundente de la fuerza pública, la aplicación efectiva de las leyes que incrementaron las penas y limitaron la excarcelación y la declaratoria de inexecutable, en septiembre de 2008, de la Ley de pequeñas causas que habilitó nuevamente el encarcelamiento por delitos menores..."⁵⁴.

Según informe de gestión del Ministerio del Interior y de Justicia de 2010 el problema se revierte debido al planteamiento de una meta de lograr que el hacinamiento carcelario se reduzca a julio de ese año a un 4,6%, respon-

diendo a la prioridad de reducir el sobrecupo en un 10% a partir de la creación de 22.453 nuevos cupos, dada la entrega de 10 modernos establecimientos de reclusión entre junio de 2008 y lo que se proyectó a julio de 2010, presentando un avance en la construcción que pase del 17% al 99% lo que representa un incremento del 82%, y que a mayo 16 de 2010 se encuentra en el 95.7%⁵⁵, como lo corrobora el siguiente gráfico.

Gráfico No. 21 Avance de obra física Nuevos establecimientos de reclusión



Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia. Informe Anual al Congreso de la República. Junio 2009 a mayo de 2010.

Presentando un avance en el estado actual en la construcción y dotación de establecimientos carcelarios por localización así:

Cuadro No. 5 Información general del proyecto de obra física

LOCALIZACIÓN	DEPARTAMENTO	CUPOS RESULTADO DE DISEÑO	FECHA ACTA DE INICIO	FECHA ESTIMADA DE TERMINACIÓN OBRA	FECHA ESTIMADA DE INICIO DE OPERACIÓN	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN DE OBRA
YOPAL	CASANARE	930	Abr-07	Dic-08	Abr-09	38,03%
PUERTO TRIUNFO	ANTIOQUIA	1.308	Abr-07	Dic-08	Abr-09	23,10%
ACACÍAS	META	931	Abr-07	Feb-09	Jun-09	7,09%
CÚCUTA	NTE. DE SANTANDER	1.738	Nov-07	Mar-09	Jul-09	11,05%
FLORENCIA	CAQUETÁ	1.497	Dic-07	May-09	Sep-09	4,08%
GUADUAS	CUNDINAMARCA	2.882	Ago-07	Jun-09	Oct-09	6,01%
IBAGUÉ	TOLIMA	3.033	Oct-07	Jul-09	Nov-09	4,09%
JAMUNDÍ	VALLE DEL CAUCA	4.404	Abr-07	Ago-09	Dic-09	44,00%
MEDELLÍN	ANTIOQUIA	2.357	May-07	Ago-09	Dic-09	6,70%
BOGOTÁ	CUNDINAMARCA	3.558	Feb-07	Feb-10	Jun-10	0,17%
CARTAGENA	BOLÍVAR	350	Ene-09	Jul-10	Nov-10	0,00%

Fuente: Informe de Gestión Ministerio del Interior y de Justicia (Junio 2007 - Junio 2008)

⁵³ Contraloría Delegada para el sector Defensa, Justicia y Seguridad Dirección de Estudios Sectoriales- Contraloría General de la República. El Ministerio del Interior y de Justicia, dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública. Bogotá, Octubre de 2005. Pág. 4.

⁵⁴ Ministerio del Interior y de Justicia. Informe Anual al Congreso de la República. Junio 2009 a mayo de 2010. Pág. 20

⁵⁵ Ministerio del Interior y de Justicia. Informe Anual al Congreso de la República. Junio 2009 a mayo de 2010. Pág. 21

Cuadro No. 6 Establecimientos de Reclusión con operaciones de mantenimiento

No.	Adecuaciones generales en los establecimientos	Obra	Interventoría	Total
1	EPMSC ACACIAS EPAMSCAS COMBITA EC-PAS-PSM-JP-BOGOTÁ RM - PAS - ERE BOGOTÁ D.C.	\$ 926.854.150	\$ 86.012.150	\$ 1.012.866.200
2	EPAMS CAS RM VALLEDUPAR EPMSC - JP BARRANQUILLA EPMSC - JP TIERRALTA	\$ 1.041.908.650	\$ 96.689.150	\$ 1.138.597.800
3	EPAMS - CAS ERE POPAYÁN EPMSC TUMACO EPMSC BUGA EMPSC-ERE CALI	\$ 1.030.323.950	\$ 92.366.000	\$ 1.122.689.950
4	EPAMS - CAS GIRÓN EPMSC - ERE - JP BUCARAMANGA EPMSC BARRANCABERMEJA	\$ 783.247.700	\$ 72.685.519	\$ 855.933.219
5	EPAMS - PC - ERE LA DORADA EPMSC LETICIA	\$ 742.981.350	\$ 68.948.650	\$ 811.930.000
6	EPAMS - CAS - ERE - JP ITAGÜÍ EPMSC - JP MEDELLÍN	\$ 923.476.350	\$ 85.698.650	\$ 1.009.175.000
7	EPMSC CALARCÁ EPMSC CARTAGO	\$ 533.924.400	\$ 49.548.150	\$ 583.472.550
	TOTAL INVERSIÓN	\$ 5.982.716.550	\$ 551.948.169	\$ 6.534.664.719

En cuanto al Rediseño Institucional del INPEC se han entregado los resultados correspondientes a la primera y segunda fase de la consultoría de rediseño adelantada durante el 2007 y el 2008, con ello verificamos que el tema carcelario ha sido una prioridad para el gobierno y por ello lo reportado en inversión para el sector en los últimos periodos. (Ver cuadro 6).

Finalmente analizando los informes en este caso presentados por el Ministerio del Interior y de Justicia encontramos que el desempeño general no fue el más favorable para contribuir a solucionar los problemas estructurales de justicia, dadas las dificultades que se presentaron para administrar el sector, ya que en los enfoques y decisiones de este se notó un brecha importante respecto a las prioridades de gestión en las que el desarrollo del interior en cuestiones políticas creció en detrimento de las acciones en el tema de justicia, contrario a las frecuentes recomendaciones realizadas por la Contraloría General de la República en las cuales se señalaba que el Ministerio debía enfocarse de manera prioritaria en atender lo correspondiente al acceso a la justicia, la defensa judicial de la Nación, lo penitenciario y carcelario, los cuales considera son aspectos claves dentro de la formulación de la política de gobierno⁵⁶.

El desconocimiento de estas recomendaciones lleva a que para el año 2009 la CGR⁵⁷

⁵⁶ Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2003. Pág. 10

⁵⁷ Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2009.

pese a la certificación obtenida por el Ministerio señale la existencia de serios vacíos en los procedimientos y mecanismos de seguimiento y control, dado el continuo problema en la oportunidad y confiabilidad de la información, además que en cuanto a los Planes estratégicos y de acción se presentan deficiencias relacionadas con su estructura, indicadores de impacto, que no permiten hacer un seguimiento objetivo de la gestión, por tanto el Ministerio del Interior y de Justicia no cumple plenamente las orientaciones de las anteriores auditorías.

De otro lado, según el informe parcial del resultado de las evaluaciones de cumplimiento del plan sectorial de desarrollo presentado por el Consejo Superior de la Judicatura cuyo objetivo era “Profundizar la eficiencia y eficacia del sistema de justicia de tal forma que se garantice en consecuencia un incremento sostenible del acceso, la calidad del servicio, la transparencia de sus acciones y la autonomía de la administración de justicia”⁵⁸ a partir del desarrollo de los siguientes siete objetivos específicos; Promover el Acceso, mejorar la eficiencia y la eficacia, elevar la calidad, fortalecer aspectos relacionados con la visibilidad y transparencia de las actuaciones judiciales, propender a la autonomía presupuestal y consolidar la independencia de los jueces, desarrollar modernos sistemas de comunicaciones y potenciar el fortalecimiento institucional, encontramos la siguiente programación presupuestal para el Plan Sectorial de Desarrollo 2007-2010:

⁵⁸ Consejo Superior de la Judicatura. informe parcial del resultado de las evaluaciones de cumplimiento del plan sectorial de desarrollo 2007-2009. Pág. 4.

Cuadro No. 7 Programación Presupuestal (Miles de \$ 2006)

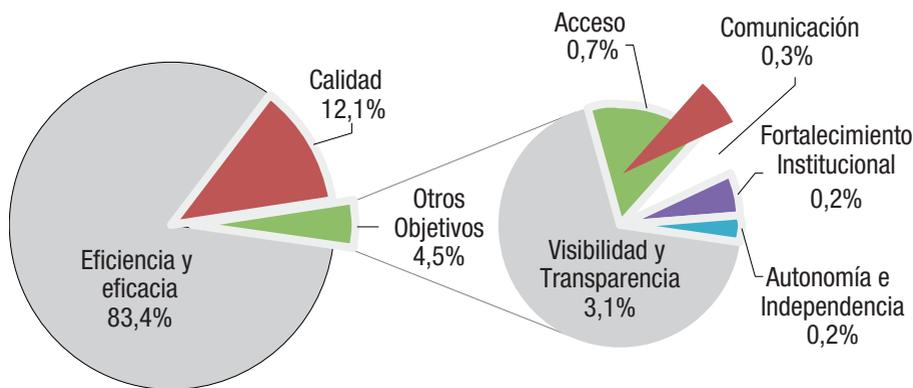
Objetivo	AÑO DE LA VIGENCIA				Subtotales
	2007	2008	2009	2010	
Acceso	900.000	1.650.000	1.950.000	1.650.000	6.150.000
Eficiencia y eficacia	118.511.458	211.008.759	198.132.000	195.840.396	723.492.613
Calidad	13.749.499	32.352.758	31.714.229	26.965.138	104.781.624
Visibilidad y Transparencia	4.522.000	9.038.000	6.730.200	6.560.800	26.851.000
Autonomía e Independencia	0	0	800.000	650.000	1.450.000
Comunicaciones	598.000	612.000	690.800	728.200	2.629.000
Fortalecimiento Institucional	0	300.000	1.200.000	500.000	2.000.000
TOTAL INVERSIONES PLAN	138.280.957	254.961.517	241.217.229	232.894.534	867.354.237

Fuente: Plan Sectorial de Desarrollo. Páginas 94-98 Cálculos: UDAE - División de Estudios Económicos y Financieros

En esa perspectiva encontramos que este Plan sectorial no alcanza el 73.15% acumulado de las inversiones de acuerdo a la ejecución anual estimada, llegando en el

2009 a cerca de un 45%⁵⁹ quedando por tanto la ejecución por objetivos planteados como se observa en el siguiente gráfico.

Grafica No. 22 Plan Sectorial de Desarrollo. 2007 – 2010 Distribución de las Inversiones por objetivo misional



Fuente: Plan Sectorial de Desarrollo. Cálculos: UDAE - División de Estudios Económicos y Financieros

En esa perspectiva se identifica una mayor preocupación por invertir en eficiencia y eficacia ocupando el 83% del presupuesto en contraste con un 12% dedicado a aseguramiento de la calidad y con un 4.5% destinado a otros objetivos entre los que se cuenta el acceso, fortalecimiento institucional, autonomía e independencia y visibilidad y transparencia.

De otro lado, se dio la ampliación en 2.165 cargos de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación mediante Decreto 122

⁵⁹ Consejo Superior de la Judicatura. Informe parcial del resultado de las evaluaciones de cumplimiento del plan sectorial de desarrollo 2007-2009. Pág. 5.

de 2008 con un costo anual de \$115.000 millones⁶⁰, con lo que se pretendió aumentar el impacto en eficiencia y eficacia de las funciones y competencias del sector.

Cuadro No. 8 Discriminación del número de cargos ampliados en el sector justicia

Fiscales	418
Investigadores	545
Escoltas	218
Conductores	70
Administrativos	192
Profesionales	140
Asistentes de Fiscal y Judiciales	582
Total	2.165

Se han adelantado estrategias orientadas al mejoramiento y fortalecimiento del Sector Justicia para la reducción de la impunidad en Colombia⁶¹ haciendo uso del fondo destinado para este fin logrando:

- Capacitación y Asesoría a Jueces y Magistrados en el Nuevo Sistema Acusatorio Penal.
- Capacitación y Asesoría a Defensores Públicos en el Sistema Penal Acusatorio.
- Capacitación y formación de los Procuradores Judiciales en el Sistema Penal Acusatorio.

- Apoyo a la Implementación de la Carrera Fiscal de la Fiscalía General de la Nación.
- Creación y puesta en funcionamiento del Campus Virtual de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”.
- Modernización del Centro de Documentación Judicial.
- Diseño de un Centro de Prueba e investigación para la defensa pública y apoyo a su implementación.
- Puesta en marcha de estrategias de coordinación en la política pública de fortalecimiento de la capacidad de investigación y sanción en casos de violaciones de los DD.HH. e infracciones al DIH.
- Creación de un centro de para la Observación del Sistema Penal Acusatorio (SPA) y sus puntos críticos. Preparación de los Jueces de Paz para conflictos penales menores.
- Extensión de la coordinación entre el Sistema Nacional Judicial (SNJ) y el Sistema Especial Indígena (SEI).
- Desarrollo de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) en Justicia en Equidad.
- Fortalecimiento e institucionalización de la conciliación extrajudicial en derecho⁶².

⁶⁰ Ministerio del interior y de Justicia. Informe de Gestión Ministerio del Interior y de Justicia (Junio 2007 - Junio 2008). Pág. 26

⁶¹ Ibid., Pág. 27

⁶² Ministerio del Interior y de Justicia. Informe de Gestión Ministerio del Interior y de Justicia (Junio 2007 - Junio 2008). Pág. 27-28

3. La Evolución del Ministerio de Justicia y del Derecho, su fusión y escisión

Analizaremos en este capítulo el desenvolvimiento del Ministerio de Justicia y del Derecho desde los años noventa y antes del proceso de fusión, para luego abordar el contexto del programa PRAP y las características de ese proceso de fusión con el Ministerio del Interior hasta convertirse en el Ministerio del Interior y de Justicia. Finalizaremos haciendo una evaluación de los resultados que muestra este último Ministerio hasta el año 2010 con base en sus informes de gestión y los hallazgos de la Contraloría General.

3.1. El Ministerio antes de la fusión

Históricamente el Ministerio se remonta al año 1810, cuando se crea la Secretaría de Gracia y de Justicia, y en 1817 se crea el Consejo de Estado, en la cual un dispositivo es el del Interior y de Justicia, pero en 1894, mediante la Ley 11, se elimina dicho Ministerio, que se vuelve a crear mediante la Ley 68 de 1945 y en su quehacer misional es afectado, entre otras, por normas como las que se mencionan: el Decreto 960 de 1970, que expide el Estatuto de Notariado; la ley 30 de 1986, que adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes; el Decreto 2158 de 1992, que reestructura la Superintendencia

de Notariado y Registro; la Ley 65 de 1993, que expide el Código Penitenciario y Carcelario; la Ley 109 de 1994, que transforma la Imprenta Nacional de Colombia; la Ley 270 de 1996, que expide el Estatuto de la administración de Justicia; la Ley 418 de 1997 o Ley de Convivencia Ciudadana, y el Decreto 1477 de 2000, que crea el Programa Nacional Casas de Justicia.

Una labor fundamental en la evolución del Ministerio fue la de colaborar en la administración de la Rama Judicial, aspecto que con la Constitución Política de 1991 le fue suspendido y se le otorga a entidades de la propia Rama su administración; se transforma al Ministerio en un ente planificador en políticas judiciales, con el poder de plantear reformas legislativas en este campo; igualmente, se le concede el poder de evaluar y promover la solución de conflictos por medios alternativos para tener una justicia mucho más eficaz y eficiente.

3.1.1 Funciones asignadas y Estructura interna

El Ministerio de Justicia y del Derecho, antes de la fusión, tenía definidas diez funciones otorgadas en el Decreto 2490 de 2002, tal como se muestra a continuación.

Cuadro No. 9 Funciones del Ministerio

No.	FUNCIÓN
1	Fijar una política de Estado en materia de justicia y de derecho.
2	Participar en la definición y diseño de la política criminal y penitenciaria del Estado y proponer acciones que propendan a la prevención del delito.
3	Promover la generación de una moderna infraestructura para los establecimientos de reclusión.
4	Formular políticas en la lucha contra las drogas, lavado de activos, administración de bienes incautados y acciones de extinción de dominio.
5	Servir de enlace entre la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial y los Órganos de Control.
6	Colaborar con la Rama Judicial en los temas de diseño de políticas, iniciativa legislativa, investigación y análisis de los temas relacionados con la justicia.

No.	FUNCIÓN
7	Proponer estrategias que faciliten el acceso a la justicia comunitaria, alternativa o formal, y la utilización de medios alternativos de solución de conflictos.
8	Diseñar y aplicar una política general de defensa judicial de la Nación.
9	Diseñar y coordinar la aplicación de políticas y estrategias de racionalización del ordenamiento jurídico y de democratización de la información jurídica.
10.	Ejercer la defensa del ordenamiento jurídico.

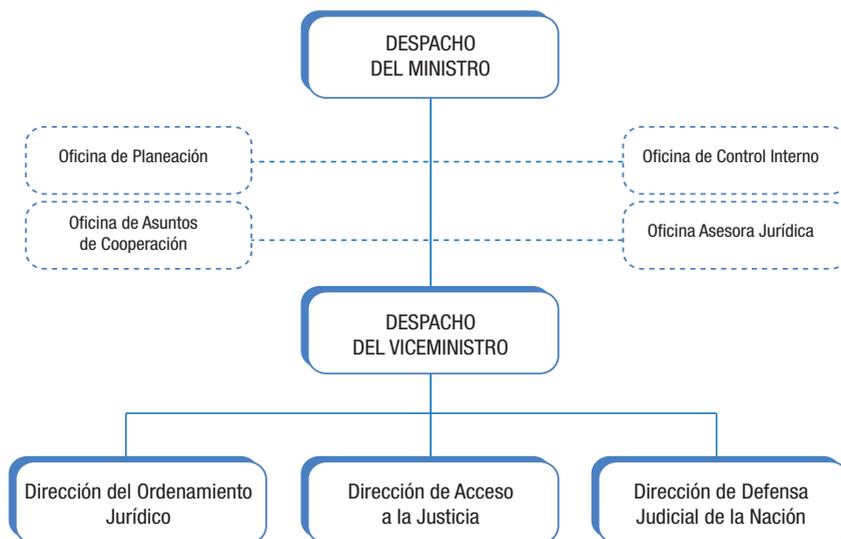
Fuente: Decreto 2490 de 2002. Elaboración propia.

Como se observa, el Ministerio tenía funciones que respondían al sector y a las necesidades políticas del momento, las cuales abarcaban desde la formulación de políticas en materia de justicia hasta la defensa del ordenamiento jurídico. En la práctica, sin embargo, el Ministerio se estaba enfocando en la infraestructura en el sector carcelario, como se puede observar en el cuadro No. 3, referido a los presupuestos de inversión del Ministerio en la época, por medio de la potencialización del Fondo de Infraestructura Carcelario (FIC), dándole tanto recursos monetarios como técnicos y

humanos. Igualmente, el Ministerio no se dio a la tarea únicamente de construir centros, sino que también intentó acercar a la ciudadanía a tener una justicia más eficiente y eficaz; por esta razón se centra en la creación de medios alternativos de solución de conflictos y justicia comunitaria y en leyes que hagan más eficiente y eficaz a la justicia. También se dedicó a buscar una política coherente sobre política criminal dentro del Ministerio.

La estructura del Ministerio estaba desarrollada de la siguiente manera:

Gráfico No. 23. La estructura del Ministerio de Justicia y del Derecho



Fuente: Decreto 2490 de 2002. Elaboración propia.

Como se observa la estructura del Ministerio tenía en el Despacho del Ministro cuatro oficinas de apoyo: la Oficina de Planeación, la de Asuntos de Cooperación Internacional, la de Control Interno y la de Asesoría Jurídica. Después podemos encontrar el despacho del

Viceministro y las dependencias que respondían a las funciones misionales del Ministerio: la Dirección de Acceso a la Justicia, la Dirección de Defensa Judicial de la Nación y la Dirección del Ordenamiento Jurídico.

La Dirección de Defensa Judicial de la Nación tenía la función No 8: Diseñar y aplicar una política general de defensa judicial de la Nación, y la función No. 10, orientada a ejercer la defensa del ordenamiento jurídico. La Dirección de Acceso a la Justicia tenía la función número 7, la cual consistía en proponer estrategias para facilitar el acceso a la justicia comunitaria, alternativa o formal, y la utilización de medios alternativos de solución de conflictos. Como podemos observar, esta labor es fundamental para poder determinar una descongestión dentro del sector de justicia, por lo cual esta debió atender a todos estos temas para una mayor alcance de la justicia en el país.

La Dirección de Ordenamiento Jurídico tenía dentro de sus funciones la No. 9: Diseñar y coordinar la aplicación de políticas y estrategias de racionalización del ordenamiento jurídico y de democratización de la información jurídica. Tenía toda la distribución del territorio para desconcentrar el ejercicio dentro del sector de justicia.

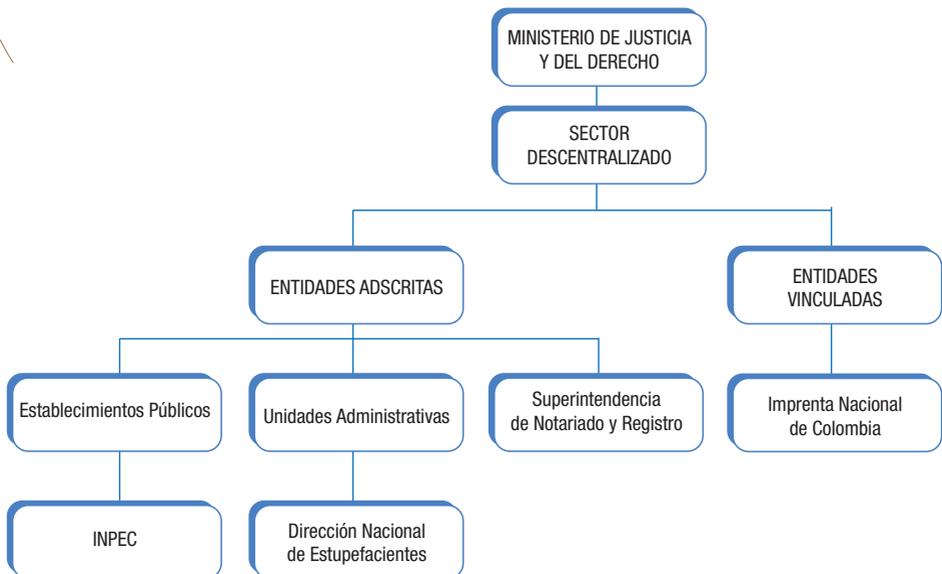
Las demás funciones restantes eran ejercidas por el Ministerio en propiedad como por las entidades descentralizadas que tenía a su alcance. Por ejemplo, la función número 4 era

ejercida por el Ministerio como por la Dirección Nacional de Estupeficientes, ya que esta respondía a su misión. Igualmente, el Ministerio actuaba de manera conjunta en otras funciones, como la No. 3, la cual era promover la generación de una moderna infraestructura para los establecimientos de reclusión, que lo hace de la mano del FIC, Fondo de Infraestructura Carcelaria, encargado de la mejora y de la creación de cárceles.

3.1.2 Estructura del sector

En el año 2002, antes de la fusión, el sector estaba conformado por el INPEC, la Dirección Nacional de Estupeficientes, la Imprenta Nacional y el Registro. En 1999 se organiza el Ministerio de Justicia y del Derecho con respecto a las entidades que integran el sector de justicia, y se le señalan los objetivos principales Ministerio en su formulación y adopción de políticas como los planes generales, programas y proyectos correspondientes; igualmente, la coordinación de la ramas ejecutiva y judicial, la promoción de los mecanismos formales y alternativos de acceso a la justicia, todo con el fin de de crear la eficiencia y eficacia de la Administración Pública.

Gráfico No. 24. Estructura del Sector de Justicia y del Derecho:



Fuente Decreto 2490 de 2002. Elaboración propia.

Veamos rápidamente a cada una de ellas. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) fue creado el 30 de diciembre mediante Decreto 2160 de 1992 y reestructurado por los Decretos 529 de 1998, 1890 de 1990, 1490 de 2000 y 200 de 2003. Su misión es dirigir el sistema penitenciario y carcelario, garantizando el cumplimiento de la pena privativa de la libertad, la detención precautelativa, la seguridad, la atención social y el tratamiento penitenciario de la población reclusa.

La Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) fue creada en 1990 como una Unidad Administrativa Especial y tuvo su última reforma en el año 2003 mediante el Decreto 2568. Tiene como misión asesorar, coordinar y ejecutar dentro de su competencia la política del Gobierno Nacional enfocada al control y disminución de la producción, tráfico y consumo de drogas psicoactivas.

La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) fue creada mediante el Decreto 3346 de 1959 como entidad adscrita al Ministerio de Justicia; su última reforma fue mediante el Decreto 412 de 2007. Tiene como misión garantizar la guarda de la fe pública en Colombia mediante la prestación del servicio público registral y la orientación, inspección, vigilancia y control del servicio público notarial.

La Imprenta Nacional de Colombia (INC) fue transformada en empresa industrial y comercial del Estado mediante la Ley 109 de 1994 (en la celebración de su centenario), y su misión está definida como editar, imprimir, divulgar y comercializar las normas, documentos y publicaciones de las entidades del sector oficial del orden nacional, en aras de garantizar la seguridad jurídica del Estado.

Como se puede observar, el Ministerio, en ese entonces, tenía un campo de acción que iba desde el manejo carcelario (INPEC) hasta la divulgación de normas y documentos del sector oficial (Imprenta), pasando por el manejo del tema del narcotráfico (DNE) y la guarda de la fe pública en el registro de instrumentos y acciones notariales (SNR), lo cual indica que abarca una gran variedad de temas, cada uno con su propia dinámica y poco compatibles entre sí.

Para hacer una rápida evaluación de la gestión del Ministerio y del sector, a esa fecha, es necesario tener en cuenta dos aspectos: uno, la relación del Ministerio con la Rama Judicial y, dos, su desenvolvimiento interno con relación a los retos y decisiones gubernamentales.

En relación con lo primero, se señaló atrás que el Ministerio de Justicia cumplía con funciones de administración de la Rama Judicial, al igual que participaba el Ministerio de Hacienda. Pues bien, con la Constitución de 1991 se crea el Consejo Superior de la Judicatura como una herramienta para fortalecer la independencia y autonomía de la Rama Judicial. La década de los noventa se puede calificar como un periodo de transición de esa “administración delegada” a una administración autónoma, lo cual no podía estar exento de problemas; además, genera una especie de vacío en el Ministerio, el que pareciera quedarse sin razón de ser. Lo más rescatable son los temas de narcotráfico y cárceles, ambos manejados por entidades adscritas, no de manera directa.

En cuanto a los retos y decisiones gubernamentales, el Ministerio intentaba abordar los tres temas centrales como eran el ordenamiento jurídico, la defensa judicial del Estado y el acceso a la justicia. En los tres temas las acciones cumplían con aspectos mínimos sin destacarse realmente en ninguno de ellos. Quiere decir esto que no se dio ni un reordenamiento jurídico importante ni logró disminuirse significativamente la falta de acceso a la justicia, así como tampoco se hicieron grandes logros en la defensa jurídica del Estado.

Sobre las entidades adscritas, vale la pena indicar, se hablaba públicamente de las dificultades que vivían el INPEC y la Dirección Nacional de Estupefacientes, puesto que ambas tocaban temas muy sensibles tanto en el accionar del Estado como en la opinión pública. De una parte, el INPEC por el constante tema del hacinamiento carcelario y del papel social en la rehabilitación de quienes están en prisión. La Dirección de Estupefacientes, por el manejo dado a los bienes incautados al narcotráfico. En ese sentido, estas dos entidades han estado, desde esa época, en el ojo del huracán.

3.2 El proceso de fusión con el Ministerio del Interior

Para referirnos a la fusión del Ministerio de Justicia con el del Interior, que se realiza en el año 2002, debemos partir por hacer una pequeña semblanza de este último Ministerio.

Al Ministerio de Gobierno, desde el año 1991, se le habían otorgado principalmente funciones relacionadas con la política, tanto en la descentralización como en la interlocución con los distintos actores políticos para una mejor gobernabilidad dentro del gobierno en curso. En el año 1995, por medio de la Ley 199, se modifica el Ministerio, se le dan más funciones y cambia la denominación de Ministerio de Gobierno a Ministerio del Interior, se le fijan principios y reglas generales, las cuales se sujetan al Gobierno Nacional.

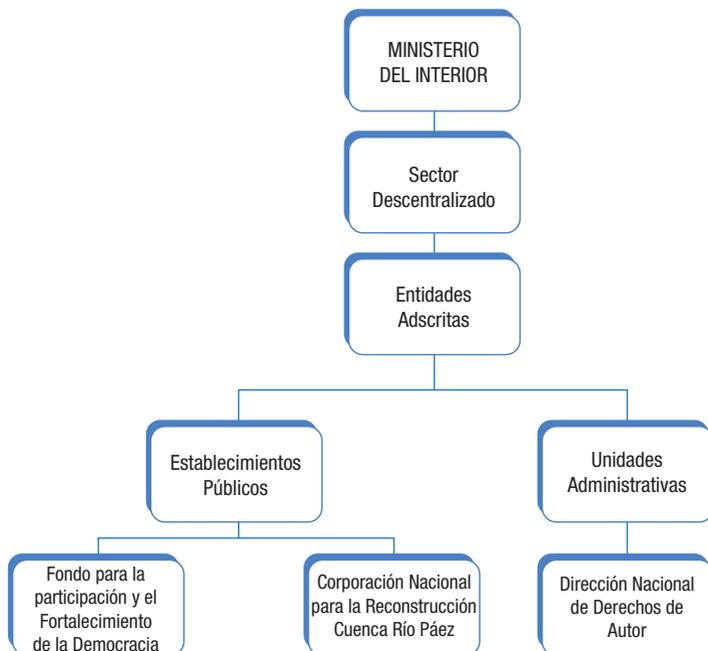
Por medio de esta misma ley se le modifican las funciones que tenía el Ministerio del Interior. Esta ley es la segunda reforma a este Ministerio. Dentro de esta ley podemos

encontrar seis temas, que son: seguridad interna; coordinación y gestión dentro de la Rama Legislativa del Estado, Coordinación, promoción y apoyo a la sociedad civil; apoyo en los temas de los indígenas, gestión y coordinación del apoyo a la descentralizada dentro de las entidades territoriales. Estos son los ejes dentro de los cuales se mueven sus funciones; se puede observar que todas estas venían encaminadas a la coordinación, control, regulación y creación de políticas públicas para fortalecer estos temas, dentro de los que también se destacan la formulación y promulgación de los Derechos Humanos por parte de esta institución.

Se puede visualizar cómo los productos elaborados por el Ministerio son específicamente de formulación, coordinación y ejecución de políticas que se aplican en los diversos temas en los cuales se encuentra incluido.

El Ministerio del Interior como cabeza del sector estaba conformado de la siguiente manera:

Gráfico No. 25 Conformación del Sector Ministerio del Interior



Como podemos observar, el sector propio del Ministerio antes de la fusión no era tan extenso, tenía a su cargo tres entidades adscritas y con ellas cumplía todos los objetivos que se planteaban. Igualmente, se puede observar que dentro del Ministerio su sector descentralizado era pequeño, contenía dos establecimientos públicos y una unidad administrativa.

En cuanto al personal del Ministerio, este estaba distribuido de la siguiente manera:

Cuadro No. 10. Personal del Ministerio del Interior

Nivel	Cargos
Directivo	26
Asesor	42
Ejecutivo	0
Profesional	153
Técnico	90
Asistencial	163
TOTAL	474

Fuente: Estudio técnico Ministerio de Justicia y del Derecho. 2003.

Como se puede observar, el Ministerio tenía en su planta 474 personas; uno de sus puntos fuertes era el nivel profesional, que mostraba la tendencia del Ministerio a la elaboración y planificación de políticas públicas. En el nivel asistencial contaba con un alto número de funcionarios.

3.3. La fusión, sus resultados y la evolución posterior

Antes de abordar las razones específicas de la fusión, vale la pena hacer un comentario general sobre el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP). De acuerdo con documentos del DNP, “Para el año 2002, el Estado colombiano se encontraba sobredimensionado y con una necesidad latente de mejorar su capacidad y eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos. A pesar de que el país venía profundizando desde hacía más de una década su proceso descentralizador, las estructuras administrativas de carácter nacional venían demandando cada vez

una mayor cantidad de recursos, que no se traducían en mejores resultados.”⁶³.

En ese marco, el Gobierno Nacional expide la Directiva Presidencial No. 10 de agosto de 2002, en la cual establece los compromisos del Estado Comunitario frente a una nueva cultura de lo público y crea el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) bajo la égida del Departamento Nacional de Planeación. Posteriormente se expide el CONPES 3248 de 2003, que recoge buena parte de esas estrategias de la mencionada directiva presidencial y plantea tanto las reformas de tipo vertical (sectoriales) como las de corto plazo, en búsqueda de eficiencia en el cumplimiento de funciones misionales a la vez que se reducen los gastos de funcionamiento de las entidades. Por supuesto, esto se traduce en una reforma del aparato estatal.

Con esta misma orientación, el Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario 2002-2006” se plantea la necesidad de construir un Estado al servicio del ciudadano con tres orientaciones básicas: una, la del Estado participativo, en la cual jugarían un papel fundamental los Consejos Comunitarios; dos, la del Estado descentralizado, la cual señala, entre otras, la necesidad de fortalecer el nivel regional; y la del Estado gerencial, que se centra en la necesidad de construir una nueva cultura de administración de lo público, la cual debería orientarse hacia la austeridad, la eficiencia y la eficacia, y la gestión por resultados.

Ubicados en este contexto se expide entonces la Ley 790 de 2002, la cual se plantea como objeto “... renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional, con la finalidad de garantizar, dentro de un marco de sostenibilidad financiera de la Nación, un adecuado cumplimiento de los Fines del Estado con celeridad e intermediación en la atención de las necesidades de los ciudadanos...”⁶⁴. En los artículos siguientes la ley da la autorización al Gobierno Nacional para que proceda a la fusión del Ministerio del Interior con el de Justicia y del Derecho, del Ministerio

⁶³ DNP. Evolución de Sinergia y evaluaciones en Administración del Estado. En Serie: 15 Años del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA. Abril de 2010, p. 14

⁶⁴ República de Colombia. Ley 790 de 2002, artículo primero.

de Salud con el de Trabajo y Seguridad Social, y del Ministerio de Comercio Exterior con el de Desarrollo Económico.

En cuanto a los criterios de la modernización, el artículo primero señala que entre otros son: subsanar problemas de duplicidad de funciones y de colisión de competencias; procurar una gestión por resultados con el fin de mejorar la productividad en el ejercicio de la función pública; profundizar el proceso de descentralización administrativa trasladando competencias del orden nacional hacia el orden territorial, y desarrollar criterios de gerencia para el desarrollo en gestión pública. Se supondría, entonces, que esos serían los criterios rectores para el proceso de fusión de los ministerios señalados.

3.3.1 Las razones de la fusión

Ahora sí podemos ahondar en las razones de la fusión del Ministerio del Interior con el de Justicia y el Derecho. Para ello acudimos al Estudio Técnico de Fusión⁶⁵ de los Ministerios, el cual sustentó las decisiones correspondientes. El documento muestra cómo el Ministerio de Justicia y el Derecho funcionaba con tres dependencias misionales y “se concentró en acciones prioritarias y de mayor impacto social, sin descuidar los demás que le son inherentes a su esencia”⁶⁶ con objetivos específicos asignados por la ley. Dentro del estudio técnico de fusión podemos observar que se le hizo una evaluación de cómo iba el Ministerio dentro de sus procesos tanto misionales como administrativos. Así, se encontró que la Dirección de Acceso a la Justicia había superado grandes retos debido a que desde el nivel central se había podido gestionar recursos humanos, técnicos y financieros para el mejoramiento del acceso de la justicia en un país donde se está en permanente conflicto con diversos actores.

La segunda Dirección que tocó el estudio fue la del Ordenamiento Jurídico, evaluó su ges-

.....

⁶⁵ Estudio Técnico de Fusión. Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, enero 2003. Firmado por el Ministro Fernando Londoño Hoyos, Juan Carlos Vives Menotti, Viceministro Ministerio del Interior, y María Margarita Zuleta González, Viceministra Ministerio de Justicia y del Derecho.

⁶⁶ *Ibid.* Pág. 29

ción en siete procedimientos que cumplen el papel misional de la entidad, pero se le analizan en cambio tres procesos que son los fundamentales para el Ministerio a saber: “la defensa judicial del ordenamiento jurídico, la respuesta a derechos de petición y el seguimiento de proyectos de ley en temas de justicia, las funciones en materias de investigación sociojurídica, difusión del ordenamiento jurídico y participación en temas relacionados con la enseñanza del derecho y el ejercicio de la profesión de abogado”⁶⁷. Dentro de este proceso de análisis se logró determinar que dichos componentes eran vitales dentro de la entidad debido a mandatos constitucionales, como a funciones tanto para tener informada a la ciudadanía, como por procesos para la protección del Estado.

La otra Dirección del Ministerio es la Defensa Judicial de la Nación; en esta se determina que “es fundamental para el Estado colombiano continuar con las actividades de defensa judicial de la Nación, desde la prevención del daño hasta la defensa litigiosa, fortaleciéndolas con el fin de que el Estado cause menos daños y ponga en menor riesgo sus recursos”⁶⁸.

Como podemos observar, desde el mismo estudio se dio a entender que las Direcciones que tenía el Ministerio era fundamental continuarlas con la fusión, si se daba. Por consiguiente, lo que podemos percibir de esto es que el Ministerio de Justicia y del Derecho adelantaba procesos importantes, los cuales seguramente presentaban fallas, que no vislumbraban la necesidad de eliminar o fusionar el Ministerio, sino que era necesario mantener y fortalecer dichas funciones para el normal funcionamiento del sector.

Igualmente, en el estudio se demuestra cómo las funciones administrativas sí pueden ser fusionadas sin que dañe ninguna parte dentro del proceso misional de las entidades; da a entender que esta parte (la administrativa) es la que se puede fusionar para lograr una optimización de los recursos y un ahorro en los gastos administrativos.

.....

⁶⁷ *Ibid.* Pág. 91

⁶⁸ *Ibid.* Pág. 93. Subrayado nuestro.

El documento es pobre en los argumentos del porqué de la fusión, sus ventajas y posibles inconvenientes. Como se ha podido observar, „lo máximo que hace el propio estudio es un análisis de la importancia de seguir con las dependencias que contiene y su importancia. El numeral 6, que es el que más se acerca a ese análisis completo, plantea:

“Con base en la metodología establecida en el programa de Renovación de la Administración Pública ..., y en la prioridad gubernamental del mejoramiento tangible del desempeño de la Administración Pública, la eficacia de los productos y servicios a ser entregados a los ciudadanos y el permitir la reasignación de recursos de las actividades de apoyo a las misionales, se presenta la siguiente propuesta para el Ministerio del Interior y de Justicia.

- Los Ministerios han sido rectores de la política gubernamental para los sectores que lideran, situación que con su fusión no cambia sino que por el contrario se fortalece, al unir en un solo Ministerio las políticas del Estado, su misión de establecer una política integral y coordinada de Estado para el fortalecimiento de la democracia, de la justicia y de los mecanismos de protección a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política.
- Se propone una estructura plana: el Despacho del Ministro, dos despachos de Viceministros, el del Interior y el de la Justicia, con la Oficina de Asuntos de Cooperación Internacional, la Oficina Asesora de Planeación y la Oficina de Control Interno y el Programa para la Reincorporación a la sociedad civil de las personas y grupos alzados en armas, como un programa especial que depende del Despacho del Ministro; nueve Direcciones: de Asuntos Territoriales y de Orden Público, de Asuntos Políticos y Electorales, de Derechos Humanos, de Etnias, de Prevención y Atención de Desastres, de Acceso a la Justicia, de Ordenamiento Jurídico, de Defensa Judicial de la Nación, Dirección de Infraestructura, la Secretaría General, con la Oficina Asesora Jurídica y con sus grupos funcionales para hacer más expeditos los canales de comunicación, la

delegación de funciones, la toma de decisiones y el control de resultados en cada uno de los niveles.

- Así mismo, en el Despacho del Ministro se crean los cargos de Asesores de alto nivel que soporten las actuaciones de la Entidad frente al control de tutela administrativa de las funciones a desarrollar en las entidades adscritas y vinculadas; la conducción de temas especiales de gobierno en las que el Ministerio tenga injerencia para la toma de decisiones y el manejo del programa de reinserción”⁶⁹.

Donde el documento es amplio y rico en análisis, curiosamente, es en la parte financiera que analiza el impacto de la reforma. El numeral 9, que se dedica al resumen ejecutivo de la planta propuesta, específicamente en su subnumeral 9.2, “ahorro generado por la fusión”, indica que si se suma el número de empleos de la planta de los dos ministerios, estos ascienden a 696, un valor de nómina anual de \$ 21.202 millones, y que con la fusión los empleos quedan en 484 (disminución de 212), que significa un ahorro mensual de \$474 y anual de \$5.686 millones, equivalente al 27%.

A renglón seguido se dice que se cambia la composición de las áreas misionales y de apoyo, al pasar de un 55 y 45%, respectivamente, a un 60 y 40%, lo que indica el fortalecimiento de las primeras. De igual forma, se señala que se recompone el nivel directivo y asesor al pasar de 94 empleos a solo 38, y que lo mismo ocurre con el nivel técnico y asistencial, que pasa de 359 a 202 empleos, en una reducción del 23%, lo cual da a entender que el ganador es el nivel profesional.

Finalmente, se señala que la fusión mostrará otro resultado positivo relacionado con la disminución de los contratos de servicios personales, que a la fecha eran 125, correspondientes al Ministerio del Interior, por valor total de \$2.661 millones anuales.

La gran conclusión del estudio es que “Con el proceso de fusión y la terminación de los

69 Ibid., p.p. 130-131.

contratos de prestación de servicios, la disminución en el número de personas alcanza un total de 337 que significa un ahorro mensual efectivo por valor de \$6.956 millones y anual de \$8.348 millones⁷⁰.

Igualmente en el numeral 9.7 que es el resumen de ahorro por la fusión, es muy detallado y rico en cifras, principalmente en los cuadros de ahorros como se muestra a continuación:

Cuadro No. 11 Resumen de Ahorro por la Fusión sin Contratos

Concepto	Cargos	Valor Mensual	Valor Anual	%
Costo mensual Ministerio de Justicia y del Derecho	222	676.758.907	8.121.106.888	38
Costo Mensual Ministerio del Interior	474	1.090.180.688	13.082.168.253	62
Subtotal Plantas actuales	696	1.766.939.595	21.203.275.141	100
Costo Planta Propuesta	484	1.293.065.588	15.516.787.053	73
Ahorro por plantas	212	473.874.007	5.686.488.088	27
Más ahorro cargos pensionados efectivamente suprimidos vigencia 2003	22	395.602.780	395.602.780	
Menos valor indemnizaciones	125	1.509.630.890	1.509.630.890	7
Menos valor reconocimiento	89	1.046.126.236	1.046.126.236	5
Ahorro final fusión	462		3.526.333.742	17

Fuente: Estudio Técnico de Fusión. Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, enero 2003

Como se puede apreciar en el cuadro, el Ministerio tendría un ahorro, por la planta propuesta, de un total de 212 cargos, por valor de \$473 millones, generaría un ahorro del 27%. Igualmente, de acuerdo con los datos, se generaría un ahorro final de 462 cargos

dentro del proceso de fusión, lo que generaría así un ahorro de más de 3 mil millones de pesos, lo que representa un ahorro del 17%. Esto, dentro de las entidades, sin contar con los contratos, con los cuales sería un ahorro mayor como se observa a continuación:

Cuadro No. 12. Resumen de ahorro por la fusión incluidos contratos

Concepto	Cargos	Valor Mensual	Valor Anual	%
Costo mensual Ministerio de Justicia y del Derecho	222	676.758.907	8.121.106.888	38
Costo Mensual Ministerio del Interior	474	1.090.180.688	13.082.168.253	62
Subtotal Plantas actuales	696	1.766.939.595	21.203.275.141	100
Contratos Ministerio del Interior	125	221.828.675	2.261.944.100	11
Total plantas más contratos	821	1.988.768.270	23.465.219.241	
Costo Planta Propuesta	484	1.293.065.588	15.516.787.053	65
Ahorro por plantas + contratos	337	695.702.682	7.948.432.188	34
Más ahorro cargos pensionados efectivamente suprimidos vigencia 2003	22		395.602.780	
Menos valor indemnizaciones	125		1.509.630.890	7
Menos valor reconocimiento	89		1.046.126.236	5
Ahorro final fusión	462		5.788.277.842	25

Fuente: Estudio Técnico de Fusión. Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, enero 2003.

⁶⁸ Ibid., p. 206.

Como se aprecia en el cuadro, se puede entender que el ahorro general finalmente es de un 25%: \$5.788 millones, esto presentado bajo la luz de los gastos son un mayor ahorro generado, ya que sin los contratos sería de un 17%. Esto es un gran ahorro porque disminuye en un gran porcentaje los gastos de los dos ministerios, se crea solo un ministerio, e igualmente como se dice en el propio estudio,

“logrando con esto el propósito de desburocratizar las entidades, hacerlas más eficientes y generar un ahorro para coadyuvar al logro de las metas del Estado Comunitario”⁷¹.

En esta misma línea, igualmente dentro del Estudio, se hace el análisis de la planta de personal y el ahorro que se generaría en los contratos de personal. Dentro del Estudio se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro No 13. Comparativo Plantas actuales vs Planta Propuesta con prestaciones

		Vlr Mensual	Valor anual
Costo mensual Ministerio de Justicia y del Derecho	222	676.758.907	8.121.106.888
Costo mensual Ministerio del Interior	474	1.090.180.688	13.082.168.253
Sub total Plantas actuales	696	1.766.939.595	21.203.275.141
Contratos Ministerio del Interior	125	221.828.675	2.661.944.100
Total plantas más contratos	821	1.988.768.270	23.865.219.241
Costo Planta Propuesta	484	1.293.065.588	15.516.787.053
Ahorro por Plantas	212	473.800.242	5.685.710.910
Ahorro por Plantas y Contratos con prestaciones.	337	695.637.917	8.347.655.010

Fuente: Estudio Técnico de Fusión. Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, enero 2003, pág. 205

Como se aprecia en el cuadro, el total de empleados en los dos ministerios es de 821 personas con una carga económica anual de \$ 23.865 millones, con la propuesta que se da dentro de la fusión se daría una disminución a los puestos de trabajo pasaría ahora a ser de 337 cargos, con los cuales se disminuiría el valor anual a \$ 8.347 millones, reduciendo en más de la mitad estos costos y disminuyendo la llamada por este estudio burocratización, que se daría a entender para volver a la entidad mucho más eficiente y eficaz, lo cual se tendría que visualizar en los años posteriores.

Como se observa, en estas notas, hay muy poco de argumento y mucho de cifras. Muy poco argumento de por qué o cómo se pueden fusionar esos ministerios para generar realmente una “mirada más integral” sobre

los temas que se abordan, lo cual se muestra estas palabras “Los Ministerios han sido rectores de la política gubernamental para los sectores que lideran, situación que con su fusión no cambia sino que por el contrario se fortalece, al unir en un solo Ministerio las políticas del Estado, su misión de establecer una política integral y coordinada de Estado para el fortalecimiento de la democracia, de la justicia y de los mecanismos de protección a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política”. En cambio sí hay una fuerte argumentación para mostrar las bondades fiscales de la fu-

69 Ibid. Pg 209.

sión, con lo cual se denota el criterio fiscalista de esta⁷².

3.3.2 El cambio normativo de la fusión y posterior

Mediante el artículo 3° de la Ley 790 se ordena fusionar el Ministerio del Interior con el

Ministerio Justicia y del Derecho, y al siguiente año con el Decreto 200 de 2003 se determina su estructura, objetivos, funciones, dirección y la integración del sector administrativo del interior y de justicia⁷³, lo cual plantea las nuevas directrices del sector para atender a los objetivos del Estado y el Gobierno.

Cuadro No. 14 Cambio en las funciones del Ministerio del Interior y de Justicia

FUNCIÓN	Decreto 200 de 2003	Perfil Reforma 1 (Decreto 4530 de 2008)
Orientar, coordinar y controlar de conformidad con la ley y estructuras orgánicas respectivas, las entidades adscritas y vinculadas e impulsar y poner en ejecución planes de desconcentración y delegación de las actividades y funciones en el Sector Administrativo del Interior y de Justicia.	X	X
Organizar y coordinar el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo y velar por la conformación del Sistema Sectorial de Información respectivo y hacer su supervisión y seguimiento.	X	
Formular, coordinar, evaluar y promover políticas en materia de fortalecimiento de la democracia y en especial de los asuntos políticos, legislativos, la participación ciudadana en la organización social y política de la Nación.	X	X
Formular, coordinar, evaluar y promover la política de Estado en materia de conservación del orden público en coordinación con el Ministro de Defensa Nacional en lo que a este corresponda, la convivencia ciudadana y la protección de los derechos humanos.	X	X
Formular, promover y ejecutar políticas, en el marco de su competencia, en materia de descentralización, ordenamiento y autonomía territorial, desarrollo institucional y las relaciones políticas y de orden público entre la Nación y las entidades territoriales.	X	X
Apoyar la formulación de la política de Estado dirigida a los grupos étnicos y ejecutarla en lo de su competencia, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado.	X	X
Diseñar, coordinar, ejecutar y evaluar la política de Estado dirigida a la reincorporación a la vida civil de personas o grupos armados y organizados al margen de la ley que se desmovilicen o hagan dejación voluntaria de las armas, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional.	X	
Coordinar y garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales.	X	X
Participar con el Gobierno Nacional en el diseño de las políticas relacionadas con la protección de la fe pública y lo concerniente al sistema de notariado.	X	X

⁷⁰ Aunque esto no se pueda sustentar en documento alguno, para los intervinientes de la época era claro que ninguna de las fusiones se aprobaba en el PRAP y Hacienda si no se conseguía como mínimo un ahorro del 20%.

⁷¹ Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia 2003

La reforma de la Justicia en Colombia

FUNCIÓN	Decreto 200 de 2003	Perfil Reforma 1 (Decreto 4530 de 2008)
Participar con el Gobierno Nacional en el diseño de las políticas de registro público inmobiliario, del Sistema y de la función registral.	X	X
Participar con el Gobierno Nacional en el diseño de las políticas relacionadas con los derechos de autor y los derechos conexos.	X	X
Coordinar y organizar el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y participar en el diseño de las políticas relacionadas con la prevención y atención de emergencias y desastres.	X	
Fijar, coordinar, apoyar y fomentar una política de Estado eficaz y pronta en materia de justicia, derecho y demás aspectos relacionados.	X	X
Participar en el diseño y definición de los principios que rigen la política criminal y penitenciaria del Estado, prevención del delito, acciones contra la criminalidad organizada; y promover la generación de una moderna infraestructura para los establecimientos de reclusión.	X	X
Formular, coordinar, evaluar y promover las políticas sobre el problema mundial de las drogas ilícitas en lo de su competencia.	X	X
Preparar los proyectos de ley relacionados con el Sector Administrativo del Interior y de Justicia.	X	X
Preparar los proyectos de decreto y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, garantizar con su firma el cumplimiento de los requisitos para su expedición y dar desarrollo a las órdenes que se relacionen con tales atribuciones.	X	X
Coordinar en el Congreso de la República la agenda legislativa del Gobierno Nacional con el concurso de los demás ministerios.	X	X
Cumplir las disposiciones legales en lo relacionado con el Fondo de Seguridad y Convivencia, FONSECON.	X	X
Organizar y dirigir un Centro de Estudios desde el cual se estudien, analicen y difundan los fenómenos políticos nacionales e internacionales.	X	X
Promover y hacer cumplir, en el marco de su competencia, las normas sobre extinción de dominio y dirigir las políticas y agenda para la destinación de bienes incautados y decomisados en los términos de la ley.	X	X
Servir de enlace entre la Rama Ejecutiva, el Congreso de la República, la Rama Judicial, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los organismos de control en los temas de su competencia.	X	X
Formular, coordinar, evaluar y promover las políticas y estrategias que faciliten el acceso a la justicia comunitaria, alternativa o formal, y la utilización de medios alternativos de solución de conflictos.	X	X
Diseñar mecanismos de vinculación de los particulares y de la ciudadanía en la prestación de servicios relacionados con la Administración de Justicia y recomendar la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos.	X	X
Diseñar, aplicar y divulgar una política general de defensa judicial de la Nación.	X	

FUNCIÓN	Decreto 200 de 2003	Perfil Reforma 1 (Decreto 4530 de 2008)
Diseñar y aplicar políticas y estrategias de racionalización del ordenamiento jurídico y la democratización de la información jurídica.	X	X
Coordinar la defensa del ordenamiento jurídico, proponer reformas normativas y asesorar al Estado y a sus entidades en la formulación de iniciativas normativas.	X	X
Diseñar estrategias de divulgación y acercamiento de la comunidad a la legislación vigente y de asistencia a la comunidad sobre los temas de competencia del Ministerio.	X	
Preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes al Sector Administrativo del Interior y de Justicia y los planes de desarrollo administrativo del mismo.	X	
Orientar, coordinar, evaluar y ejercer el control administrativo a la gestión de las entidades que componen el Sector Administrativo del Interior y de Justicia.	X	X
Las demás funciones asignadas por la ley.	X	X
NUEVAS FUNCIONES		
Apoyar en lo de su competencia los procesos de justicia transicional en el marco del mandato contenido en las leyes y las demás que las modifiquen y reglamenten.		X
Cumplir las disposiciones legales en lo relacionado con el Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia.		X

Fuente: Decretos 200 de 2003 y 4530 de 2008. Elaboración propia.

En la fusión del Ministerio del Interior con el Ministerio de Justicia se han incrementado de 9 a 31 las funciones del nuevo Ministerio; de las 9 originales, solo se mantuvieron ocho, la de “Colaborar con la Rama Judicial en los temas de diseño de políticas, iniciativa legislativa, investigación y análisis de los temas relacionados con la justicia”⁷⁴.

Aquí encontramos una disparidad entre lo relacionado con lo pensado y lo ejecutado por el Decreto 200 de 2003; esto significa que existió un cambio en este proceso, lo que cambió fue la función que desapareció dentro de las 8 funciones, o sea, la de la colaboración entre las ramas; en el estudio sí se encontraba de esta manera: “Servir de enlace entre la Rama Ejecutiva, el Congreso de la República, la Rama Judicial, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los organismos de control en los temas de su competencia”⁷⁵. Como se

observa aquí, se amplía el enlace que existe, no solamente a la rama judicial, sino al Congreso –rama legislativa–, función del Ministerio del Interior, e igualmente a la Registraduría y organismos de control.

Como se puede observar, el supuesto enlace con el Ministerio era una integración de las tres ramas del poder en un solo ministerio; este sería un centro de encuentro para el apoyo y el mayor funcionamiento y coordinación dentro de ellos, pero lamentablemente a la hora de expedir el Decreto 200 del año 2003 nunca se logró llevar este propósito a cabo. Esto significa que se deja por fuera la articulación entre la Rama Legislativa, y la Rama Judicial, con lo que se corta con el flujo de información y de colaboración entre las dos Ramas del poder público, hecho que debilita el apoyo

⁷⁵ Estudio Técnico de Fusión. Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, enero 2003. Firmado por el Ministro, Fernando Londoño Hoyos; Juan Carlos Vives Menotti, Viceministro Ministerio del Interior, y María Margarita Zuleta González, Viceministra Ministerio de Justicia y del Derecho. Pág. 133.

⁷⁴ Tomado del Decreto 2490 de 2002.

mutuo para presentar un mejor servicio en el tema de la justicia.

Como se puede observar, dentro del primer perfil de fusión se vincularon 22 funciones a un nuevo ministerio, la mayoría relacionadas con temas del Interior y no tanto con temas de la Justicia.

Con la primera gran reforma administrativa (2008) se le descargan seis funciones, pero se le crean dos funciones extras; las seis funciones son:

- Organizar y coordinar el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo y velar por la conformación del Sistema Sectorial de Información respectivo y hacer su supervisión y seguimiento.
- Diseñar, coordinar, ejecutar y evaluar la política de Estado dirigida a la reincorporación a la vida civil de personas o grupos armados y organizados al margen de la ley que se desmovilicen o hagan dejación voluntaria de las armas, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional.
- Coordinar y organizar el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y participar en el diseño de las políticas relacionadas con la prevención y atención de emergencias y desastres.
- Diseñar, aplicar y divulgar una política general de defensa judicial de la Nación.
- Diseñar estrategias de divulgación y acercamiento de la comunidad a la legislación vigente y de asistencia a la comunidad sobre los temas de competencia del Ministerio.
- Preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes al Sector Administrativo del Interior y de Justicia y los planes de desarrollo administrativo de este.

Las dos nuevas funciones creadas son las siguientes:

- Apoyar en lo de su competencia los procesos de justicia transicional en el marco

del mandato contenido en las leyes y las demás disposiciones que las modifiquen y reglamenten.

- Cumplir las disposiciones legales en lo relacionado con el Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia.

Estos cambios entre el Decreto 200 de 2003 y el 4530 de 2008 muestran cómo se da menor importancia al manejo administrativo del propio ministerio y del sector y solo se incorpora una función relacionada con la justicia transicional y el Fondo de Fortalecimiento de la Democracia. Es decir, el “olvido” de “Colaborar con la Rama Judicial en los temas de diseño de políticas, iniciativa legislativa, investigación y análisis de los temas relacionados con la justicia”, que resultó bastante costoso a lo largo de estos años, no fue subsanado en la reforma del año 2008.

Igualmente, con esta propuesta se buscaba un equilibrio dentro de los dos sectores para poder encontrar un apoyo y de este modo se esperaba fomentar la democracia y también la justicia y la protección a los derechos teniendo en cuenta y potencializando los planes y programas que se estaban ejecutando en cada ministerio; esto quiere decir que en el momento de la fusión, esta no toca la parte misional, sino la parte administrativa en sus estructuras para vincularlas y dejarlas en una sola. Esto se hace para fortalecer las actuaciones del Ministerio, lo que significa que en teoría el Ministerio se iba a mover en dos frentes para crear políticas desde un mismo sitio sin afectar los sectores.

3.4 Los cambios en la política general y en la dirección

Para hacer una visión general del cambio de políticas del Ministerio de Justicia y del Interior y de Justicia entre los años 1998 y 2010, recurriremos a una revisión de los planes de desarrollo del periodo, los cuales corresponden a los presidentes Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez.

El plan de desarrollo del Presidente Pastrana, denominado “Cambio para construir la Paz”⁷⁶, dentro del numeral 4, Desarrollo y Paz: instrumentos y prioridades para la construcción de la paz, incluye un subnumeral V, Justicia, en el cual presenta dos aspectos centrales: el servicio de justicia y el sistema penitenciario y carcelario. En cuanto al primero, señala que en Colombia es obligación del Estado proveer un servicio de justicia eficiente, accesible, oportuno y eficaz; “Sin embargo, este muestra deficiencias en su prestación, debilitando de esta manera el Estado social de derecho, pues aún persiste la congestión, la lentitud y la impunidad, constituyéndose en verdaderas barreras para el acceso a este servicio”⁷⁷.

Considera el Plan, sin embargo, que el problema no puede limitarse a la modernización de la administración de justicia, sino también a reinstitucionalizar los valores, prácticas e instancias para la solución de conflictos. En ese sentido diferencia la justicia formal de la informal, donde facilitar el acceso de la sociedad civil a los aparatos de justicia y al sistema judicial corresponde a la justicia formal, mientras que el fortalecimiento institucional de la justicia local, el reconocimiento e impulso de la justicia comunitaria y el desarrollo de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos forman de la justicia informal.

Para el primer periodo de gobierno del Presidente Uribe el tema de la Justicia forma parte del aparte dedicado a brindar seguridad democrática, dentro de lo cual se contempla el fortalecimiento del servicio de justicia⁷⁸, para lo cual propone las siguientes acciones: racionalización del servicio de justicia, que busca la descongestión judicial; el fortalecimiento de la investigación criminal, por medio del fortalecimiento de la Fiscalía; revisión de la política criminal, penitenciaria y carcelaria, la cual se centra en atender los problemas del hacinamiento y mala adecuación carcelaria del país; la organización del sistema administrativo de

justicia, que consiste en facilitar el acceso a la justicia a un mayor número de personas de las que hoy lo tienen; la defensa judicial del Estado, que busca una eficiente defensa y la prevención del daño patrimonial de la Nación; y racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico, que busca brindar seguridad jurídica a los asociados sobre el contenido del derecho en el país. Puede indicarse que estos planteamientos corresponden al Ministro Fernando Londoño Hoyos, quien en el momento ejercía las funciones de cabeza del Ministerio.

Con relación a la política del gobierno Pastrana, el primer periodo del presidente Uribe va a privilegiar los aspectos de racionalización de la justicia y de descongestión frente al planteamiento de fortalecer mecanismos “informales” de solución de conflictos y de institucionalizar valores orientados en esa vía. También se nota un cambio de énfasis en el tema de la construcción de infraestructura carcelaria, lo que no quiere decir que se abandone.

Para el periodo 2006-2010 el gobierno del Presidente Uribe expide el Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: Desarrollo para todos, dentro del cual en el numeral 6 del tomo I, denominado Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos, incluye un aparte sobre justicia eficaz y cercana al ciudadano. Dentro de este tema comienza señalando que “En el período 2002-2006 se lograron avances importantes en el fortalecimiento del sector justicia”, pero sin especificar de cuáles avances se trata. Luego relaciona este tema con la política de consolidación de la seguridad democrática y la Ley de Justicia y Paz, indicando que se requiere la asistencia legal y la protección a testigos, la implementación del sistema penal acusatorio, el fortalecimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa y la descongestión de despachos, entre otros objetivos. Para este fin el Plan dice retomar las líneas de acción del Consejo Superior de la Judicatura en los siguientes aspectos: rediseño y fortalecimiento del sector justicia, modernización del servicio de justicia, fortalecimiento del sistema penal y lucha contra la impunidad; modernización y fortalecimiento del sistema penitenciario y carcelario; integración y articulación de los servicios de justicia para mejorar

⁷⁶ Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 Cambio para construir la Paz. DNP, 1998. En: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>

⁷⁷ Ibid., p. 378.

⁷⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario. DNP 2003. En: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>

el acceso, y gestión jurídica pública y política de ordenamiento jurídico.

Al hacer una lectura de estos dos planes en sus objetivos de política fundamentales, se encuentra que buena parte de los objetivos del primer periodo se repiten en el segundo, de manera que se ponen en duda “los avances importantes en el fortalecimiento del sector justicia” a que se hizo alusión antes. Sin embargo, se denota una preocupación gubernamental por los procesos de justicia y paz y la protección de testigos, que en su momento se habían convertido en asuntos críticos.

Junto con estos temas sobresalen los de la extensión de la oralidad y el fortalecimiento del sistema penal, para lo cual se dice, en el plan, que el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria no dispone de un equipo de expertos que respalden desde el punto de vista técnico sus decisiones.

Otra forma de analizar los cambios en la dirección del Ministerio es a través de los cambios de gabinete. Al hacer el recuento en el periodo se encontró que se dieron nueve cambios, que podemos observar en el cuadro siguiente.

Cuadro No. 15. Cambios de Mando en el Ministerio.

	Director 1	Director 2	Director 3	Director 4	Director 5	Director 6	Director 7	Director 8	Director 9
NOMBRE	Alfonso López Caballero	Néstor Humberto Martínez Neira	Humberto de la Calle Lombana	Armando Estrada Villa	Fernando Londoño Hoyos	Sabas Pretelt de la Vega	Carlos Holguín Sardi	Fabio Valencia Cossio	German Vargas Lleras
PERIODO	1998	1998-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2006	2006-2008	2008-2010	2010
PERIODO PRESIDENCIAL	ANDRÉS PASTRANA 1998-2002	ANDRÉS PASTRANA 1998-2002	ANDRÉS PASTRANA 1998-2002	ANDRÉS PASTRANA 1998-2002	ÁLVARO URIBE VELEZ 2002-2006	ÁLVARO URIBE VELEZ 2002-2006	ÁLVARO URIBE VELEZ 2006-2010	ÁLVARO URIBE VELEZ 2006-2010	JUAN MANUEL SANTOS 2010-2014
FILIACIÓN POLÍTICA	LIBERAL		LIBERAL		CONSERVADOR	CONSERVADOR	CONSERVADOR	CONSERVADOR	CAMBIO RADICAL
FORMACIÓN PROFESIONAL		Magíster en Sociedades de la Universidad Javeriana. Especialista en Ciencias Socioeconómicas. Especialista en Derecho Comercial y Abogado de la Universidad Javeriana.	ABOGADO		Abogado y Economista	*Humanista de la Universidad de los Andes (Colombia) y economista de la Universidad del Valle y Magíster en Administración de Empresas y Administración Industrial de la misma Universidad.*	ABOGADO	ABOGADO	Abogado, Doctorado en Gobierno y Administración Pública
CARGOS PÚBLICOS	*Embajador de Colombia en Inglaterra *Embajador en Francia *Ministro de Agricultura	*Superintendente de Sociedades y Bancario *Miembro de la Junta Directiva del Banco de la República	*Embajador de Colombia ante la OEA. *Embajador de Colombia en la La Gran Bretaña. *Vicespresidente de la República de Colombia. *Embajador de Colombia en España. *Magistrado de la Corte Suprema de Colombia. *Director del Organismo Electoral colombiano.			En el sector público fue Director General de Instituto del Seguro Social (ISS) en la administración del Presidente Julio César Turbay. En el año 2006 fue nombrado embajador de Colombia en Italia.	*Representante a la Cámara (1966-1970) Alcalde de Cali (1970-1973) Concejal de Cali (1976-1978) Ministro de Comunicaciones (1974-1976) Governador del Valle del Cauca (1976-1978 y 1992-1994) Senador de la República (1982-1986), (1990-1998) y 2002 - 2006 *	Senador, Embajador en Italia, Negociador de Paz, Consejero Presidencial	Senador de la República, Secretario Privado del Ministerio de Agricultura de Colombia
CARGOS SEC. PRIVADO					Profesor Pontificia Universidad Javeriana y se ha desempeñado principalmente como abogado litigante en derecho civil, mercantil, financiero, administrativo y penal.	Ha ocupado cargos en el sector privado, en la asistencia de la Presidencia y en la Secretaría General de la Corporación Financiera del Valle y de la FES, también presidente de la Federación Nacional de Comerciantes de Colombia (Fenaco).			
RELACIÓN GRUPOS INT.									

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo al cuadro anterior, podemos apreciar que durante cerca de 12 años se produjeron 9 cambios de ministro, lo que indica, de un lado, la falta de continuidad en los procesos y lineamientos de dirección, dados

los constantes cambios de ministro (se puede decir que en promedio cada uno duró casi año y medio), y, de otro lado, las variaciones y prioridades del Ministerio dados los perfiles de los ministros, que, en términos generales,

no poseían competencias profesionales para la administración de justicia, vislumbran una mayor gestión en los temas políticos concernientes a los lineamientos y necesidades del Ministerio del Interior. Al revisar los perfiles de los ministros del periodo se observa una clara orientación a los temas de la política pero muy poca a los de justicia. Esta es otra de las razones que condujeron a que en el periodo 2006-2010 no se pudieran mejorar las deterioradas relaciones entre la rama ejecutiva y la rama judicial y que esta última se sintiera sin interlocutor en el Gobierno.

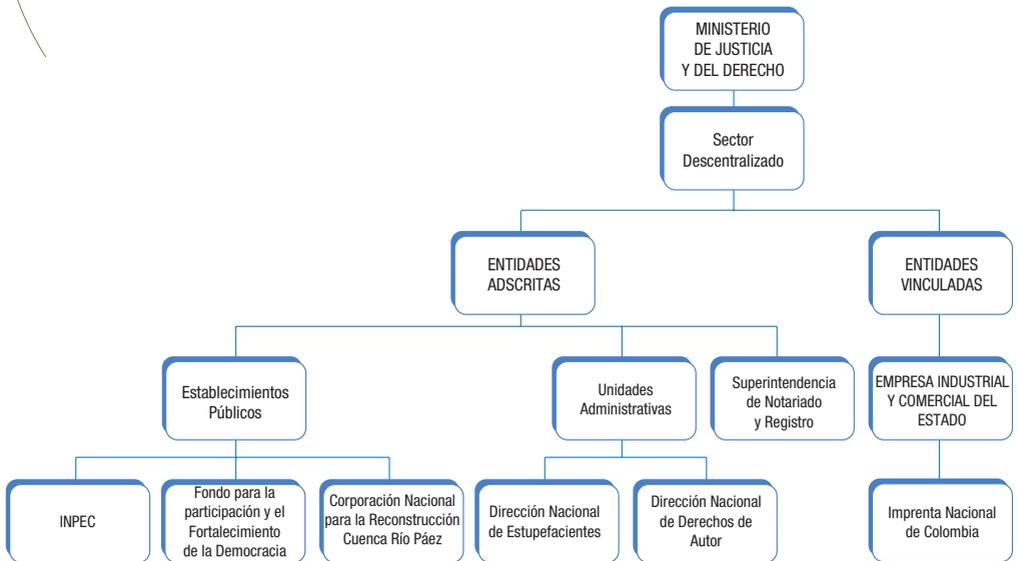
3.5 Los cambios en la estructura del sector y en la del Ministerio

Con la fusión de los Ministerios todo el cuadro de ámbitos de intervención para la solución

dentro de los ministerios se reorganiza dándole más funciones, pero además de este hecho de más funciones también le agrega un rango de influencia mucho mayor para la solución de conflictos. La propuesta dada por el Estudio técnico relacionada con el tema de la fusión nos muestra que la fusión de los sectores se dará de la siguiente manera:

Se agregan la Dirección de Derechos de Autor –que la tenía antiguamente el Ministerio del Interior–, el Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia y la Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas Nasa Kiwe. Como se puede observar, aunque en su estructura solo se le agregan tres nuevas entidades estas responden a la fusión de los Ministerios.

Gráfico No. 26 Estructura del Sector del Interior y de Justicia



Fuente: Cartilla, Manual estructura del Estado, novena edición. DAFP.

3.5.1 Los recursos del nuevo Ministerio

A continuación se presentan las variaciones resultantes en cuanto a la planta de personal del Ministerio y en el presupuesto que ha vivido desde su fusión.

Las modificaciones a la planta de personal. Para estudiar estos cambios, partamos del cuadro que incluyó el Estudio técnico de la fusión y que definía la planta de personal del Ministerio recién creado.

Cuadro No. 16 Planta de Personal propuesta para el Ministerio del Interior y de Justicia.

Nivel	Cargos	%	Valor	%
Área Misional	292	60	483	64
Directivo	13	3	45	6
Asesor	18	4	70	9
Profesional	157	32	281	37
Técnico	26	5	24	3
Asistencial	78	16	63	8
Área de Apoyo	192	40	269	36
Directivo	2	0	8	1
Asesor	5	1	18	2
Profesional	87	18	167	22
Técnico	25	5	27	4
Asistencial	73	15	49	6
Gran Total	484	100	753	100
Consolidado				
Directivo	15	3	53	7
Asesor	23	5	89	12
Profesional	244	50	448	60
Técnico	51	11	52	7
Asistencial	151	31	110	15
Totales	484	100	753	100

Fuente: Estudio técnico de fusión. P. 202.

Como se podrá observar comparando con el cuadro siguiente, entre el Estudio técnico y la decisión final (Decreto 202 de 2003) hubo una pequeña variación en el tamaño de la planta, comoquiera que no se crearon 484 sino 483 empleos, y algunas pequeñas modificaciones en la composición por niveles.

Dentro del Ministerio se puede observar que en el año 2003 por medio del Decreto 202 se fusionan los dos Ministerios, se crean 483 puestos, que se han modificado hasta el año 2008, cuando fue la última gran reforma administrativa, a 532, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 17 (9) Cambios en la planta de personal 2003 y 2008

Nivel	2003				2008			
	Decreto 202				Decreto 4531			
	L. N.	C. A.	Total	Total porcentaje	L. N.	C. A.	Total	Total porcentaje
Dirección	3	14	17	3,52	3	20	23	4,32
Asesor	18	3	21	4,35	36	4	40	7,52
Profesional	25	219	244	50,52	18	266	284	53,38

Nivel	2003				2008			
	Decreto 202				Decreto 4531			
	L. N.	C. A.	Total	Total porcentaje	L. N.	C. A.	Total	Total porcentaje
Técnico	9	44	53	10,97	9	39	48	9,02
Asistencial	38	110	148	30,64	38	99	137	25,75
	93	390	483	100	104	428	532	100
	L. N. = Libre Nombramiento							
	C. A. = Carrera Administrativa							

Fuente: Decreto 202 de 2003 y 4531 de 2008. Elaboración propia.

Como se ve en este cuadro, hay un aumento de aproximadamente 3% en el nivel profesional; igualmente, se observa un incremento mayor al 3% en el nivel de asesores. Observamos una disminución significativa del nivel asistencia: pasa de 148 a 137 empleados, una disminución aproximada del 5%; también hay una disminución en el nivel técnico, no tan significativa como en los demás.

Como se observa, más del 50% del total de trabajadores del Ministerio pertenecen al nivel profesional, lo que nos indica que el Ministerio se ha posicionado en ser más creador de políticas públicas que ente regulador, como lo son otros organismos.

Este gran cambio se viene dando a lo largo de los años; por medio del Decreto 1015 de 2004 el Ministerio hizo la primera modificación en la planta de personal, por la creación de una nueva oficina dentro del Ministerio, crea catorce puestos: el 50% en los puestos técnicos y el otro 50% en los puestos asistenciales.

Al año siguiente, por medio del Decreto 4332 del 2005 se crearon dos puestos de dirección, lo cual respondió al Decreto 4331 del mismo año. En el año 2008 por medio del Decreto

1721, se crean 32 puestos: 28 en el nivel profesional dos en la Dirección, uno en el nivel asistencial y de uno asesor.

Por medio el Decreto 4531 del año 2008 se hizo la primera gran modificación de la planta de personal: se aumenta de 483 empleados en el año 2003 a 583 en el año 2008; hay un gran aumento en el nivel profesional a la par de la disminución de los niveles técnico y asistencial.

Finalmente, lo que se observa es que con la fusión no se creó una planta que respondiera a las reales necesidades del nuevo ministerio, sino una que respondiera a la necesidad de ajuste fiscal. Tan pronto como el Ministerio comenzó a desarrollar sus funciones se vio la necesidad de ajustar la planta.

3.5.2 Las variaciones presupuestales

El presupuesto nacional, a lo largo de todos los 14 años, se ha incrementado de forma sustancial; la pregunta es: ¿cuánto de este presupuesto es del Ministerio que estamos estudiando? El cuadro siguiente nos permite tener una respuesta.

Cuadro No. 18 Evolución del presupuesto nacional y del Ministerio 1997-2010

Años	Nacional	Ministerio	Participación %
1997	30.366.353.300.000	12.802.105.025	0,04
1998	38.700.000.000.000	10.532.126.650	0,03
1999	45.306.344.398.083	12.865.459.064	0,03

Años	Nacional	Ministerio	Participación %
2000	46.622.999.680.822	59.880.094.858	0,13
2001	54.977.492.723.932	46.085.782.550	0,08
2002	62.910.550.238.075	107.018.235.788	0,17
2003	65.693.839.734.406	56.847.300.187	0,09
2004	76.647.602.221.850	130.807.992.094	0,17
2005	91.582.373.460.821	244.340.277.894	0,27
2006	105.392.604.884.111	355.124.010.340	0,34
2007	116.431.233.513.201	672.817.778.634	0,58
2008	125.715.234.306.174	576.586.631.915	0,46
2009	140.494.646.516.466	470.874.911.143	0,34
2010	147.292.622.987.234	452.925.893.735	0,31

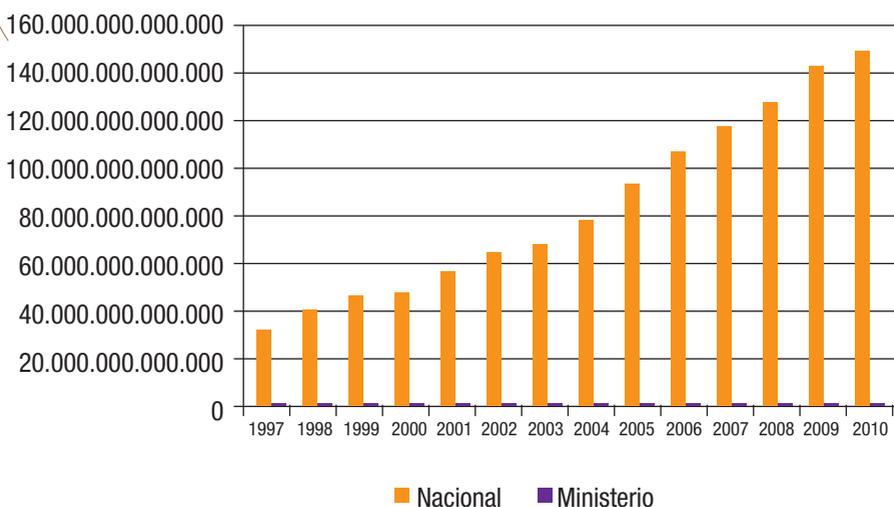
Fuente: Ley anual de presupuesto.

En la tabla se puede observar cómo hay un crecimiento, en cifras absolutas, tanto del presupuesto nacional como del Ministerio. Sin embargo, como lo deja ver el gráfico a continuación la tasa de crecimiento del presupuesto nacional es mucho mayor que la del Ministerio, lo que se denota en la participación porcentual del segundo dentro del primero, la cual no supera siquiera el uno por ciento (1%)

en el mejor año que corresponde al 2007. (Ver gráfico No. 27).

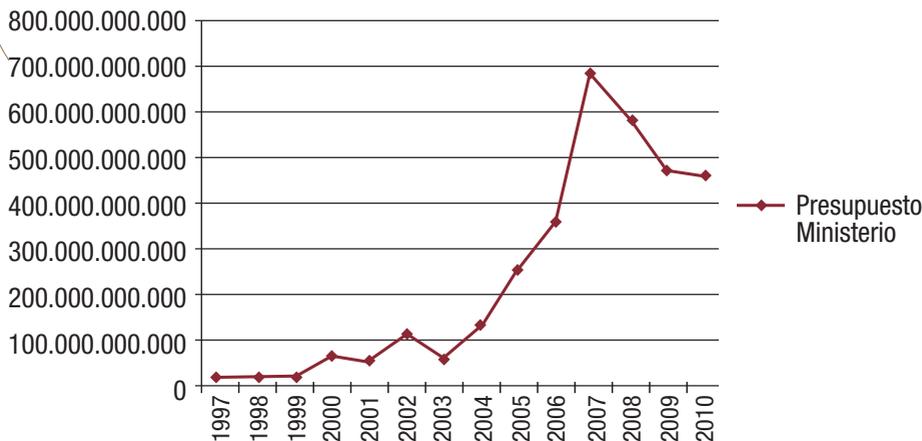
Lo anterior no quiere decir que el presupuesto del Ministerio no haya crecido, si lo ha hecho y de manera significativa del año 2003 hacia adelante, pero una buena parte de la explicación de este, está en el hecho de que con la fusión se suma el presupuesto de los dos ministerios. El gráfico a continuación lo muestra. (Ver gráfico No. 28).

Gráfico No. 27. Evolución del presupuesto nacional y del Ministerio 1997-2009



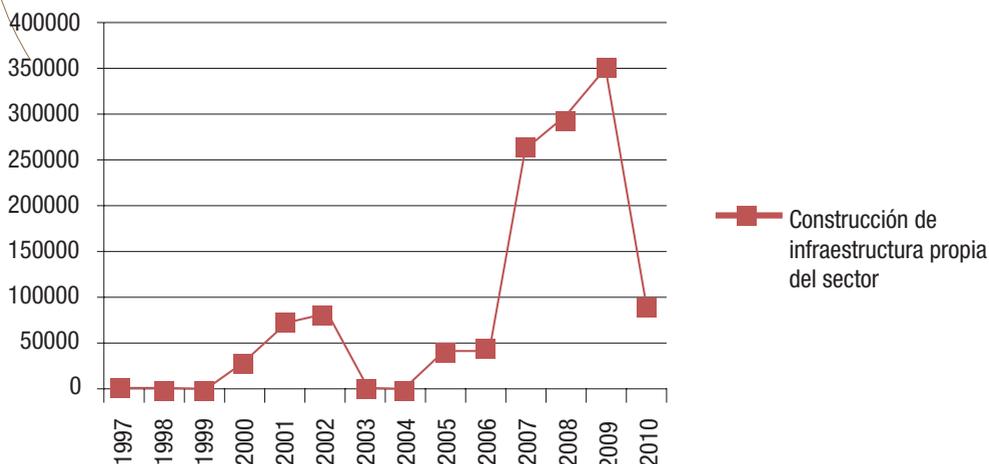
Fuente: Tabla No 3. Ley anual de presupuesto.

Gráfico No. 28. Aumento en el Presupuesto del Ministerio



Fuente: Tabla No. 3

Gráfico No. 29. Inversión en construcción de infraestructura.



Fuente: Presupuestos nacionales elaboración propia.

Como se puede observar hasta el año 2001, tenían un incremento muy pequeño, posteriormente con la fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia se incrementó dentro del presupuesto del ministerio teniendo su punto máximo en el año 2007, con un total de \$ 672.817.778.634.

Como se puede observar en el presupuesto total del Ministerio no ha sido constante a lo largo de los años mostrándonos que en cier-

tos picos se le agrega más dinero, pero para proyectos muy específicos podemos observar cómo dentro de los años 2000 hasta el 2003, antes de la fusión se ha enfocado la mayoría del presupuesto en la construcción de infraestructura.

El gráfico 29 muestra la magnitud de la afirmación anterior. En él se observa la magnitud de los recursos dedicados a ese fin a lo largo del periodo estudiado. (Ver gráfico No. 29).

Como se puede observar en esta grafica, estos años anteriormente descritos responden a la necesidad de las políticas del ministerio dándole mayor importancia a la infraestructura del sector. Esto significa que los presupuestos marcan la pauta de las políticas y la importancia que le da el gobierno central al sector en el cual interviene el ministerio. En los anexos podemos observar un cuadro sobre el gasto general del ministerio a lo largo de los años.

En el cuadro siguiente se puede observar el histórico de toda la ejecución presupuestal en inversión presentada por el Ministerio de Justicia y Derecho (hasta el año 2003), y desde el año 2004 toda la ejecución del presupuesto del Ministerio del Interior y de Justicia, el ministerio tenía solamente cinco programas para la ejecución en inversión estos programas eran:

Cuadro No 19. Programas del Ministerio de Justicia y del Derecho

Número	Programa.
111	Construcción de infraestructura propia del sector
113	Mejoramiento y Mantenimiento de Sector de Infraestructura propia del sector.
410	Investigación Básica Aplicada y Estudios.
510	Asistencia Técnica, Divulgación y capacitación a funcionarios del Estado para apoyo a la Administración del Estado
520	Administración, Control y Organización institucional para apoyo a la administración del Estado.

Fuente: Tomado de cuadro No 19 elaboración propia.

Como se puede apreciar en estos cinco programas se invertían en estos años y hasta el 2003, después de la fusión se hicieron más grandes los programas hasta un total de 10 programas en total.

Cuadro No. 20. Programas del Ministerio del Interior y de Justicia.

Programas	Nombre del programa	Final Samper y Administración Pastrana.							Administración Uribe					Administración Reelección Uribe					Total Acumulado
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total	2003	2004	2005	2006	Toral	2007	2008	2009	2010	Total	
111	Construcción de infraestructura propia del sector	-	-	-	27.922	72.766	80.954	181.642	-	-	40.000	44.711	84.711	265.770	293.386	351.813	89.571	1.000.540	1.266.893
112	Adquisición de tierras para comunidades de indígenas	-	-	-	-	-	-	0	415	500	1.320	9.350	11.585	10.000	10.339	5.300	4.664	30.303	41.888
113	Mejoramiento y Mantenimiento de Sector de Infraestructura propia del sector	1.000	-	-	15.642	17.947	10.698	45.287	-	42.242	6.270	5.300	53.812	9.300	-	-	744	10.044	109.143
211	Adquisición y/o producción de equipos materiales, suministros y servicios propios del sector	-	-	-	-	-	-	0	516	17.278	2.408	1.880	22.082	3.257	795	2.510	2.057	8.619	30.701
310	Divulgación asistencia técnica y capacitación del recurso humano	-	-	-	-	-	-	0	40	103	599	200	942	1.031	2.221	3.320	7.895	14.467	15.409
410	Investigación Básica Aplicada y Estudios	1.746	300	216	-	-	-	2.262	-	100	125	150	375	283	400	250	115	1.048	3.685
420	No aparece	-	-	-	-	-	1.267	1.267	-	4.500	-	-	4.500	-	-	-	-	0	5.767
510	Asistencia Técnica, Divulgación y capacitación a funcionarios del Estado para apoyo a la Administración del Estado	800	-	-	-	-	-	800	-	-	1.552	1.300	2.852	2.077	1.585	1.715	1.815	7.192	10.844
520	Administración, control y Organización institucional para apoyo a la administración del Estado	694	200	184	-	-	-	1.078	6.623	9.208	7.202	42.348	65.381	62.448	141.148	25.501	34.034	263.131	329.590
530	Atención Control y organización institucional para el apoyo a la gestión del Estado intersubsectorial al Gobierno	-	-	-	-	-	-	0	-	20.413	2.882	43.001	66.296	3.699	20.998	-	263	24.960	91.256
540	Coordinación, administración, promoción y/o seguimiento de cooperación técnica y/o financiera para apoyo a la administración del Estado intersubsectorial al Gobierno-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	3.000	-	3.000	796	1.226	2.570	750	5.342	8.342
Total		4.240	500	400	43.565	90.714	92.921	232.340	7.594	94.345	65.362	148.241	315.542	358.665	472.101	392.991	141.910	1.365.667	1.913.549

Fuente: Elaboración propia tomando los datos de los presupuestos públicos suministrados por el Ministerio de Hacienda.

Los cinco programas que se le agregaron fueron:

Cuadro No. 21. Programas agregados a la Fusión de los Ministerios

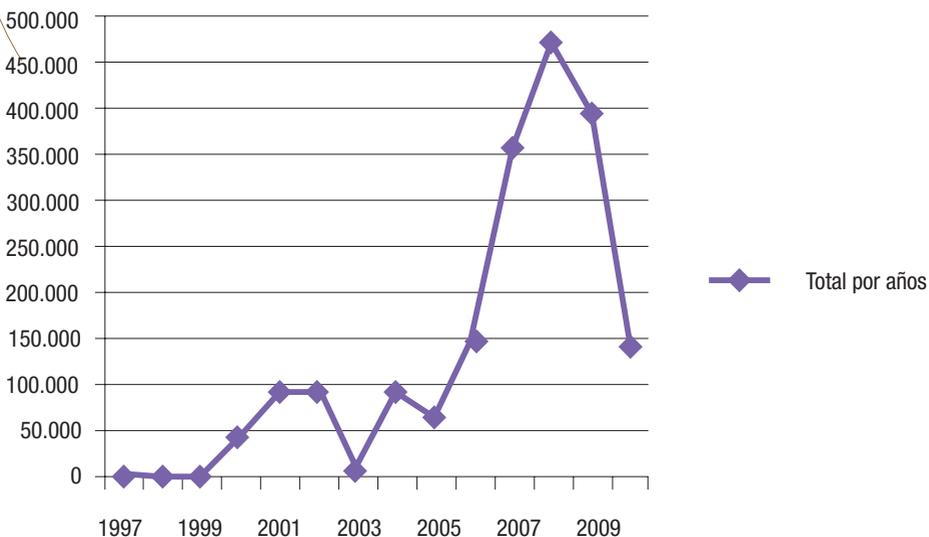
Número	Programa.
112	Adquisición de tierras para comunidades de indígenas.
211	Adquisición y/o producción de equipos materiales suministros y servicios propios del sector.
310	Divulgación asistencia técnica y capacitación del recurso humano.
530	Atención, control y organización institucional para el apoyo a la gestión del Estado intersectorial al Gobierno.
540	Coordinación Administración Promoción y/o seguimiento de cooperación técnica y/o financiera para apoyo a la administración del Estado intersectorial al gobierno

Tomado de Cuadro No. 30. Elaboración propia.

Como se puede apreciar en un primer momento dentro del anexo 1 es como se han incrementado los rubros en los totales de ejecución del presupuesto, como se puede comprar en los años de 1997-2002 el total en

el rubro de inversión que fue de \$232.340⁷⁹, cuando la suma de los presupuestos de estos años era de \$249.183, lo que se podría decir que se ejecutó un 93,24% de todo el presupuesto en estos años (Gráfico No. 31), este incremento se da en el año 2001 cuando en el programa 111 el cual es estrictamente del Ministerio de Justicia y Derecho con el nombre de Construcción de infraestructura propia del sector, se invirtieron \$72.766, y en este mismo año gastó un total de \$90.714, pero recordemos que dentro de estos años (antes de la fusión), dentro del primer periodo presidencial del doctor Álvaro Uribe, se observa cómo hay un total en la inversión de \$315.542, teniendo como principal programa dentro de estos años el número 530 al que corresponde la atención, control y organización institucional para el apoyo a la gestión del Estado intersectorial al Gobierno, en los cuales se le dieron los mayores rubros, los cuales fueron así: en el 2003 no se le asignó rubro debido a que los gastos todavía estaban sobre el Ministerio de Justicia y Derecho y estos rubros fusionados solo se asignan desde el 2004 el cual en este año recibió \$20.413, en el 2005 fue de \$2.882 y finalmente en el 2006 recibió \$ 43.001.

Gráfico No. 30. Presupuesto total en Inversión.



Fuente: Elaboración Propia. Cuadro No 20.

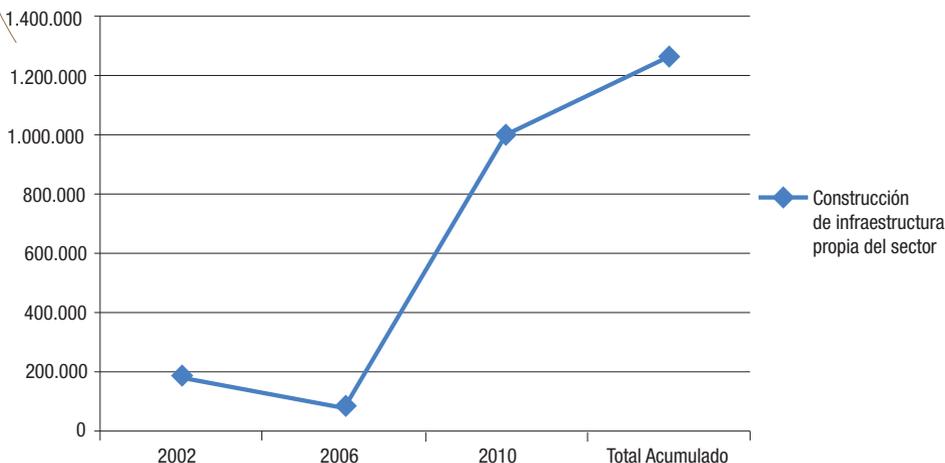
⁷⁹ Estas cifras son en miles de Millones.

Aunque la distribución fue equitativa a lo largo del cuatrienio para los dos ministerios en lo que se refiere a programas, el total de lo que se gastó en esta época fue de \$315.542, esto equivale a un 40,08% del total de los recursos de estos cuatro años, notándose un profundo cambio más equitativo; igualmente, uno de los más altos rubros dados aquí fue el del programa 111 el cual es Construcción de infraestructura propia del sector, con un total de \$84.711, aunque este aumento en el rubro fue en los dos últimos años dándole \$40.000 y \$44.711 para la construcción, estas edificaciones no son ni más ni menos que construcción de cárceles.

En el último cuatrienio, el mayor programa con rubros dado fue el de Construcción de infraestructura propia del sector, sumando en su

totalidad \$1.000.540, ni el más cercano se le acerca a esta cifra la cual es de \$ 263.131, y corresponde al programa 520 el cual es Administración, Control y Organización institucional para apoyo a la administración del Estado, como se puede apreciar estos dos programas hacen parte de la estructura inicial del Ministerio de Justicia y Derecho, si fuera por cifras diríamos que el Ministerio está presente a lo largo de la fusión e igualmente se nota la importancia que cobra dentro del Ministerio la construcción y la infraestructura del sector, notándose su aumento de cifras tan grande a lo largo de los años, en esta misma línea lo que se gastaron dentro del total del presupuesto fue el 62.84%. Pero dentro de este 62.84% la mayoría de los recursos se fueron para el programa 111. (Gráfico No. 32).

Gráfico No. 31. Construcción de infraestructura propia del sector.

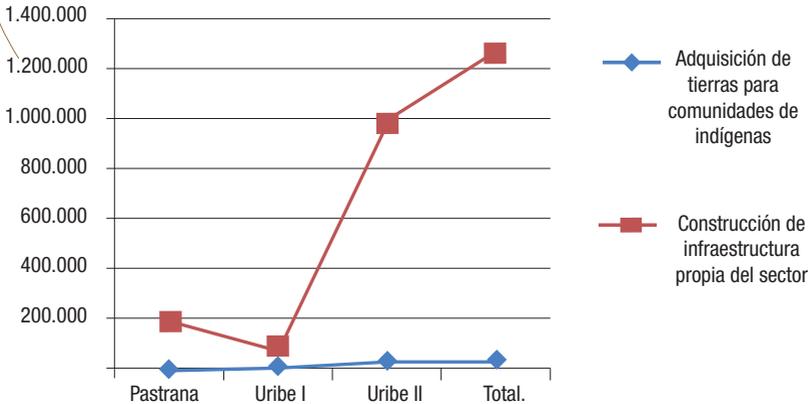


Fuente: Elaboración Propia, proporcionado cuadro No 12.

A lo largo del periodo estudiado 1997-2010, se ha podido observar que dentro del presupuesto se nota que la mayor tendencia se dio en los programas que tenía abanderado anteriormente el Ministerio de Justicia y Derecho; igualmente, el mayor rubro dentro de esta tendencia es el programa 111 el cual constituye el de construcción y la infraestructura del sector,

con un total de \$1.266.893, frente a un total de todos los programas de \$1.913.549 y esto representa un 66,20% del total ejecutado, frente a otros programas como por ejemplo el 112 que es del anterior Ministerio del Interior el cual es la adquisición de tierras para comunidades de indígenas, que solo llega a un 2,18%, esto se puede apreciar en el gráfico No. 10.

Gráfico No. 32. Inversión en tierras e infraestructura 1998 – 2009



Fuente: Elaboración Propia. Tomado del Cuadro No 12.

Incluso es interesante observar cómo los programas que antes eran del Ministerio de Justicia y Derecho son los que mayores rubros han tenido a lo largo de los años, el de construcción y la infraestructura del sector es un claro ejemplo pero también está el programa 520 Administración, Control y Organización institucional para apoyo a la administración del Estado, el cual se lleva en los años un total de \$ 329.590 que en su total representa un 17,22%, como se puede apreciar solo dos programas que eran del Ministerio de Justicia y Derecho se llevan el 83,43% del total del presupuesto de este periodo estudiado.

3.6 Resultados del Ministerio del Interior y de Justicia

Analizaremos los resultados más importantes del Ministerio fusionado tanto en el propio mi-

nisterio como de las entidades que conforman su sector administrativo.

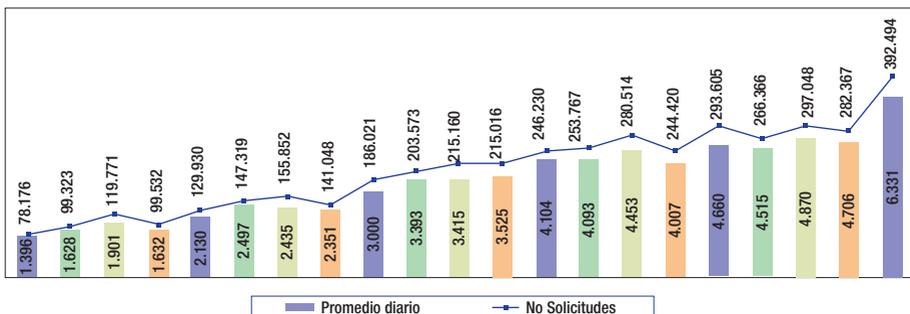
3.6.1 La gestión en el Ministerio

Para observar los resultados del Ministerio se tomarán los informes generados por el Ministerio en los años 2006 y 2009, de una parte, y las evaluaciones de la Contraloría, de la otra.

Dentro de estos informes se indican diversos temas entre los cuales resaltaremos algunos.

Un primer tema es de las casas de justicia. Este ha sido uno de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y uno de los de mayores resultados. El gráfico a continuación muestra las cifras relevantes.

Gráfico No. 33. Número de Solicitudes atendidas por trimestre Casas de Justicia consolidado nacional. Enero de 2002 a marzo de 2007



Base: Número total de solicitudes atendidas entre enero de 2002 y marzo de 2007 (4.347.532)

Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia Informe enviado al Congreso 2007.

Dentro de este gráfico se observa cómo dentro del programa se observan un aumento del número de solicitudes e igualmente se encuentra un aumento de la respuesta sin ser mayor el acceso a la justicia a la demanda que se exige.

Un segundo tema es el del programa de coordinación de procesos contra la nación. Se puede observar cómo se han desarrollado, primero que el porcentaje de procesos contra

la nación mostrándonos la cantidad de procesos y el valor de estas demandas este cuadro es el 22. (Ver Cuadro No. 22)

Dentro de esta cantidad se rescata la intervención del Ministerio, por el cual se puede evidenciar un ahorro por las intervenciones oportunas por más de cien mil millones de pesos desde el año 2002, hasta mediados del 2007, como se aprecia en el cuadro 23 que se presenta en el informe.

Cuadro No. 22. Procesos en los que hace parte la Nación. Acumulados a mayo 31 de 2007

	No. de procesos	Valor pretensiones *
Procesos Activos de la Nación como Demandado	86.879	\$70.647.356.560.407,30
Procesos Activos de la Nación como Demandante	18.188	\$9.884.770.548.105,02
Totales	105.067	\$ 80.532.127.108.512,30

Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia – Dirección Defensa Judicial de la Nación

Cuadro No. 23. Principales procesos intervenidos

DEMANDANTES	VALORES PRETENSIONES	AHORRO POR GESTIÓN
Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta	\$6.000 (millones de pesos)	\$1.500 (millones de pesos) Pendiente aprobación conciliación
Banco Selfin S.A.	\$100.000 (millones de pesos)	\$100.000 (millones de pesos)
Expreso Internacional Ormeño S.A.	U\$750 (miles de dólares)	U\$142 (miles de dólares)
Termorrio y Lease Co.	U\$63 (millones de dólares)	U\$63 (millones de dólares) Pendiente confirmación segunda instancia Corte USA
Termorrio vs. Electranta y Ministerio de Minas	\$980 (millones de pesos)	\$980.000 (millones de pesos) En curso proceso – en firme dictamen pericial
Inurbe (Lote Timiza)	\$3.600 (millones de pesos)	\$3.600 (millones de pesos)
Min Agricultura (Demandas ICC)	\$20.000 (millones de pesos)	\$18.000 (millones de pesos)
BCH vs. Centro Nelmac	\$ 60.000 (millones de pesos)	\$60.000 (millones de pesos)
Magistrados por Bonificación por Compensación	\$500.000 (millones de pesos)	\$250.000 (millones de pesos)
Concesión Sabana de Occidente vs. INCO	\$500.000 (millones de pesos)	En trámite conciliación ante tribunal de arbitramento
BBVA vs. BCH en liquidación	\$8.500 (millones de pesos)	\$2.000 (millones de pesos)

Fuente: Tomado del Informe al Congreso por parte del Ministerio del Interior y Justicia. Información de 2002 a mayo de 2007

Si siguiendo sobre el informe se observa el programa sobre la disminución del hacinamiento carcelario, en pocas palabras, este tiene la idea de ampliar, crear y distribuir nuevos centros penitenciarios, dentro de los datos más relevantes observamos que para esta época

hay una tasa de hacinamiento del 15.92% sobre el total, y una cifra interesante que proponen es que al final del cuatrienio o sea para el 2010, la meta es dar un total de 25.635 cupos penitenciarios en diferentes servicios, estos son 22.435 con nuevas cárceles, y por medio

de arreglos a las antiguas cárceles tener 3.200 cupos, teniendo una vigencia futura para el año en curso en ese momento, o sea 2007, de \$445,770,97 millones de pesos.

En el tema del fortalecimiento del sector para la reducción de impunidad ellos se ponen tres grandes metas a seguir: primero, los operadores con mejor preparación en el sistema penal acusatorio. Segundo, que se cuenten con mejores manejos de herramientas informáticas. Tercero, con mecanismos para el acceso a la justicia.

Por medio del documento de la Gestión del Ministerio del Interior y de Justicia, que va de junio del 2007 a la misma fecha del año 2008, se observa dentro del tema Facilitar el Acceso de los Ciudadanos a los Servicios de Justicia, se tenían 45 casas de justicia, pasó 2007-2008 a 51 casas de justicia. En el programa Nacional Centros de Convivencia Ciudadana, se terminaron los seis centros esperados desde años anteriores, quedando en total 15 centros de convivencia, atendiendo a 881,826 personas⁸⁰, en el programa nacional de conciliación, arbitraje y mediación, se incrementó en 289 centros.

Cuadro No. 24. Total Centros de Conciliación y Arbitraje

AÑO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	(-) Revocados	Total Mayo 31/08
Creación por año		30	44	31	20	23	31	6		
Acumulado	111	141	185	216	236	259	290	296	7	289

Fuente: Informe de gestión junio de 2007-2008.

Como se puede observar hay un incremento en cada año, con el fin de poder tener más centros de descongestión dentro del país, igualmente y con el programa nacional de justicia en equidad se logró nombrar a 1.060 conciliadores pasando a tener un total de 5.148 conciliadores.

Siguiendo con el informe en la parte del fortalecimiento del sector justicia para reducción de la impunidad, se mira un primer elemento que es la puesta en marcha de la oralidad en la justicia, en este campo se revisaron cuáles son los mayores avances en las cinco comisiones que ellos presentan, en materia de justicia y paz se destaca la ampliación de la planta de personal por parte de la Fiscalía en 2.165 cargos, ellos dicen que con un costo anual de \$115.000 millones, igualmente sobre la aprobación del Decreto 1290 del 2008, sobre la reparación integral de las víctimas por vía administrativa. Igualmente, el fondo para el fortalecimiento del sector justicia para la reducción de la impunidad de Colombia, puso a operar cuatro grandes puntos, estos son: mayor preparación de los operadores del siste-

ma penal acusatorio, modernas herramientas para facilitar la administración y toma de decisiones, mejores mecanismos para el acceso a la justicia a los ciudadanos y mejoramiento en las áreas administrativa y financiera.

En el año 2009, en el tercer punto, el de un mejor estado al servicio de los ciudadanos, aborda el tema de una justicia eficaz y cercana al ciudadano, y ahí se pueden encontrar lineamientos sobre la política criminal y la penitenciaria, como son: “modernos establecimientos de reclusión, cero hacinamiento, cero violación a los derechos humanos, cero corrupción y salud y resocialización para los internos”⁸¹.

El Ministerio por medio de este informe, nos dice que un gran éxito dentro de la política penitenciaria es la detención domiciliaria por medio de la vigilancia electrónica, por la cual

⁸⁰ Información extraída de los informes de gestión del Ministerio Junio 2007- junio 2008.

⁸¹ Ministerio del Interior y de Justicia. Informe al Congreso 2010. pág. 20.

se han logrado dejar a 22 mil personas, con la cual se hace constante la vigilancia, diciendo que esto constituye una gran ayuda para el personal del INPEC, debido a la gran cantidad de detenidos y pocas personas para su vigilancia; dentro de este tema, lamentablemente aunque sí existe una disminución de reclusos al pasarlos a la casa, aunque los diferentes mecanismos se los saltan, esto ha tenido un gran escándalo⁸².

Dentro de los programas como el de justicia alternativa, como mecanismo para la resolución de conflictos, podemos encontrar los más mencionados: las casas de justicia, los centros de convivencia ciudadana, los centros de conciliación, y en este se incluye uno nuevo el programa de justicia en equidad. Dentro de estos en el programa de casas de justicia se espera un aumento de 69 al final del año 2010, gestionándose 25 casas en un lapso de 8 años, igualmente se pasó de “396.802 de solicitudes atendidas en el año 2002, a tener 1,3 millones de solicitudes atendidas en el 2009 aumentándose en un 230%”⁸³; igualmente, los centros de convivencia ciudadana son un medio de justicia alternativa, dentro de esto se promueven valores, sentido de ciudadanía, para mejorar la prevención, teniendo 11 centros en funcionamiento.

Otro tema importante es que dentro del sector del interior y justicia, se logró aumentar en el INPEC sus recursos humanos, creando 4.035 puestos de trabajo, y la Superintendencia de Notariado y Registro está en proceso de avanzar en la profesionalización de sus funcionarios, logrando igualmente la certificación de calidad para cuatro entidades del sector, dentro de ellas el Ministerio del Interior y de Justicia.

Para tener otra visión del accionar del Ministerio se pueden observar los informes de la Contraloría General de la República. Este comienza desde el año inmediatamente siguiente a la expedición de la norma que señala su fusión contó con un presupuesto definitivo de

\$131.333 millones, los cuales se destinaron en un 82.24% (\$108.018 millones) a Gastos de Funcionamiento, y 17.75% (\$23.314 millones) a Gastos de Inversión, con una ejecución del 92% y 48%, respectivamente⁸⁴, esto atendiendo a la sumatoria de la asignación presupuestal independiente como unidades ejecutoras antes de la fusión.

Bajo este panorama presupuestal la Contraloría General de la República (CGR), conceptúa en su informe de 2003, que la gestión del Ministerio fue deficiente, ya que la planeación no contó con un adecuado sistema de información y de indicadores, lo que desvirtuó la veracidad de los estudios económicos y de eficiencia bajo los cuales se ejecutó el presupuesto asignado, además el cambio organizacional no permitió establecer una clara visión de los riesgos esto ocasionó a que la gestión del ministerio no respondiera plenamente a sus responsabilidades misionales y se relegaran los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a los compromisos asociados a temas como orden público interno, asuntos políticos, y derechos humanos, entre otros⁸⁵.

Por tanto la CGR señala que el ministerio debe enfocarse de manera prioritaria en atender lo correspondiente al acceso a la justicia, la defensa judicial de la Nación, lo penitenciario y carcelario, los cuales son aspectos claves dentro de la formulación de la política de gobierno⁸⁶.

Para el año 2004 se verifica una amplia diferencia entre los avances en el Plan de Mejoramiento reportados por el Ministerio y lo verificado por la CGR, una diferencia de casi el 26% por debajo de lo reportado, lo cual evidencia claras fallas en los procesos y procedimientos del Ministerio, además de ello el concepto frente a la evaluación del Sistema de Control Interno señala que el Ministerio está

.....

⁸² Para estos casos ejemplos como: <http://www.lapatria.com/story/debilidad-del-sistema-penitenciarios-agudiza-los-1%C3%ADos-del-inpec>.

⁸³ Ministerio del Interior y de Justicia. Informe al Congreso 2010. pág. 25.

⁸⁴ Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2003. Pág. 5.

⁸⁵ Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2003. Pág. 9.

⁸⁶ Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2003. Pág. 10.

en un alto estado de riesgo⁸⁷ dadas sus deficiencias en la oportunidad y confiabilidad de la información, problema ya evidenciado en el año inmediatamente anterior.

En el año 2005 la CGR⁸⁸ conceptúa que la gestión del Ministerio en cuanto a Plan de Acción, Dirección de Derechos Humanos, Defensa Judicial de la Nación, Contratación, evaluación del Proceso Presupuestal, evaluación del Sistema de Control Interno, cumplimiento del Plan de Mejoramiento y el programa de Reinserción y Reincorporación a la Vida Civil, en términos generales se cumple favorablemente a excepción de lo referido al Programa de Reinserción Reincorporación que es ineficiente e ineficaz dados los problemas de cobertura, seguimiento, control y resultados.

Para el año 2006 la CGR conceptúa que la gestión de las áreas, procesos o actividades auditadas y la opinión sobre los Estados Contables es desfavorable con salvedades. En el Cuadro No. 25 se presentan las calificaciones. (Ver cuadro abajo).

Este resultado le significa al Ministerio un desmejoramiento con relación al año anterior lo cual podría dar cuenta de los cambios en la dirección del mismo. En el año 2007 la CGR señala que el ministerio mejora su gestión clasificándolo en un concepto y opinión de limpia pero con observaciones⁸⁹, lo que significa que se ubica en un plano medio alto entre lo favorable y lo desfavorable, por lo anterior se observa una recuperación con respecto al informe del año 2006. (Ver Cuadro No. 26).

Cuadro No. 25. Calificaciones de los Estados Contables del Ministerio

TEMAS	Factor de Ponderación	Calificación Total
Gestión Misional	0.30	0.10
Gestión Contractual	0.20	0.10
Gestión Presupuestal y Financiera	0.10	0.05
Gestión Administración de Talento Humano	0.10	0.07
Cumplimiento de Plan de Mejoramiento	0.15	0.11
Evaluación del Sistema de Control Interno	0.15	0.00
Calificación total	1,00	0,43

Fuente: CGR Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia de 2006.

Cuadro No. 26. Informe de Auditoría Gubernamental

ASPECTOS	Calificación Parcial	Factor de Ponderación	Calificación Total
Gestión Misional	73.25	0.30	21.98
Gestión Contractual	68.50	0.20	13.70
Gestión Presupuestal y Financiera	59.50	0.10	5.95
Gestión de Administración de Talento Humano	80.00	0.10	8.00
Cumplimiento de Plan de Mejoramiento	90.33	0.15	13.55
Evaluación del Sistema de Control Interno	60.00	0.15	9.00
Calificación total		100	72,17

Fuente: CGR Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia de 2007.

⁸⁷ Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2004. Pág. 7.

⁸⁸ Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2005.

⁸⁹ Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2007. Pág. 7.

En el año 2009 de acuerdo al informe de la CGR⁹⁰ pese a la certificación obtenida por el Ministerio se presentan serios vacíos en los procedimientos y mecanismos de seguimiento y control, dado el continuo problema en la oportunidad y confiabilidad de la información, además los Planes estratégicos y de acción presentan deficiencias relacionadas con su estructura, indicadores de impacto, que no permiten hacer un seguimiento objetivo de la gestión; por tanto, el Ministerio del Interior y de Justicia no cumple plenamente las orientaciones de las anteriores auditorías.

En conclusión, de estos informes si bien el Ministerio adelanta actividades relacionadas con el fortalecimiento de la justicia, vía mecanismos alternativos de solución de estos, así como de las instituciones del sector, su accionar deja cosas que desear desde los grandes objetivos de política, tal como lo califica la Contraloría. De otra parte, como ya se ha indicado, en especial en los últimos cuatro años, las relaciones entre la rama judicial y la rama ejecutiva se vieron altamente deterioradas por los constantes enfrentamientos entre el Presidente y las Altas Cortes.

Esto último tuvo su momento crucial cuando se llevó a cabo el análisis de la posibilidad de reforma constitucional, vía referendo, con el fin de permitir un tercer mandato del presidente Uribe. Como ya es conocido este intento de ampliar el gobierno Uribe se hundió, quedando al descubierto el gran distanciamiento en

vez de la “colaboración armónica” que manda la Constitución Política.

Ante esta crisis, un poco a regañadientes, el gobierno Uribe empieza a reconocer que es necesario tener un Ministerio de Justicia separado del interior que facilite la interlocución entre las ramas y es, en ese momento, que se comienza a hablar de la escisión de los Ministerios.

3.6.2 Situación de las Entidades del Sector

Para finalizar este capítulo, revisaremos brevemente, la situación reciente de algunas de las entidades que conforman el sector administrativo de justicia y del interior.

INPEC: Siendo su misión la de dirigir el sistema penitenciario y carcelario, garantizando el cumplimiento de la pena privativa de la libertad, la detención precautelativa, la seguridad, la atención social y el tratamiento penitenciario de la población reclusa, es una de las entidades más cuestionadas en los últimos años. Dentro de los problemas más relevantes se encuentran grandes inconvenientes para la realización de la misión, por ser una entidad de naturaleza pública que debe enfrentar un tema de mucha dinámica, comoquiera que tiene que ver con la custodia y movilidad de detenidos por diferentes causas que van desde hurto simple y calificado hasta delitos de paramilitarismo y narcotráfico. Esto la hace muy vulnerable a influencias, presiones, amenazas y problemas de corrupción⁹¹. De igual

Cuadro No. 27. Población privada de la libertad según género y situación jurídica

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	10-may-10
Total población reclusa		66.505	69.365	60.021	63.603	69.979	75.992	80.490
Capacidad		49.722	49.821	52.414	52.555	54.777	55.042	56.970
Hacinamiento		34%	39%	15%	21%	28%	38%	41,30%
Según Género	Hombres	61.916	64.778	56.626	59.971	65.786	71.204	75.311
	%	93%	93%	94%	94%	94%	94%	94%
	Mujeres	4.589	4.587	3.395	3.632	4.193	4.788	5.179
Según Situación Jurídica	%	7%	7%	6%	6%	6%	6%	6%
	Condenados	37.737	40.754	40.668	41.420	45.924	51.423	54.199
	%	57%	59%	68%	65%	66%	68%	67%
	Sindicados	28.768	28.611	19.353	22.183	24.055	24.569	26.291
%	43%	41%	32%	35%	34%	22%	23%	

Fuente: Balance de la política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia 2006-2010. Cuadro No 1
 Contraloría General de la República. En: http://www.contraloriagen.gov.co/c/document_library/get_file?folderId=14564229&name=DLFE-20619.pdf

.....

⁹⁰ Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2009.

⁹¹ Para mayor referencia mirar: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8802694.html,
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3946876>,
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-431139>.

manera sufre problemas de hacinamiento tal como lo muestra el cuadro a continuación.

Como se puede observar, se ha incrementado el número de reclusos (de 66 mil a casi 76 mil) y como no se han terminado de construir las cárceles, no hay soluciones para bajar el hacinamiento carcelario. Las cifras son contundentes y muestran cómo de un hacinamiento del 34% en el año 2004 se pasó a uno del 38% en el año 2009. Esto ha conducido a fuertes problemas de control interno en las cárceles al punto que se ha demostrado, por parte de la Fiscalía, cómo la bandas criminales siguen delinquiendo desde los sitios de reclusión, se ordenan asesinatos y secuestros, o se violan las mínimas normas de reclusión⁹².

La política de casa por cárcel con control por métodos electrónicos no ha sido exitosa, debido a los problemas de corrupción que existen. En consecuencia, aunque la entidad muestra niveles de presupuestos altos dentro de la destinación del Ministerio; igualmente, se muestra como una entidad muy problemática, razón que ha dado lugar a planes de reformarla, que van desde pequeños ajustes hasta la intención de privatizarla, que ha sido rechazada por su sindicato, lo cual se hace más difícil debido a los múltiples problemas que se encuentran dentro de la entidad⁹³.

El Fondo para la participación y el fortalecimiento de la democracia es un Establecimiento público del orden nacional, sin planta de personal, cuya misión es generar programas que contribuyan y hagan efectiva la participación ciudadana y el ejercicio de la democracia. Mediante el decreto 1685 de 1997 se ordenó la fusión del Fondo para la Participación Ciudadana al Fondo de Desarrollo Comunal, cambiando su razón social a Fondo para el Desarrollo Comunal y la Participación asignándole los objetivos y funciones establecidas para los dos Fondos. A partir de la expedición del decreto No. 2546 de 1999 se denomina Fondo para la Participación y el

⁹² Notables han sido los escándalos por fiestas, entrada de narcóticos y hasta prostitución protagonizadas por políticos o narcotraficantes detenidos.

⁹³ Para mayor información mirar: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-437541>

Fortalecimiento Democrático. El decreto 200 de 2003 lo adscribe al Ministerio del Interior y de Justicia (Decreto 695 de 2003). Dentro de sus funciones está la de apoyar financieramente los diversos programas de participación y fortalecimiento democrático, que adelanta el Ministerio del Interior y de Justicia⁹⁴. No se encuentra ningún documento para remitir que muestre los avances en estas oficinas.

La Corporación Nacional “Nasa Kiwe” fue creada mediante decreto No. 1179 de junio de 1994, con el objetivo de propender a la rehabilitación y recuperación socioeconómica, cultural y ambiental de la cuenca hidrográfica del río Páez y zonas aledañas, destruidas con ocasión del sismo y posterior avalancha del 6 de junio de 1994. El Gobierno Nacional, mediante Decreto 1136 de junio 29 de 1999, decidió suprimir la corporación y ordenar su liquidación a más tardar el 31 del mismo año; sin embargo, mediante decreto 2546 del 23 de diciembre del año 2000, el Gobierno decide reactivar la corporación, y la incluye dentro de la ley de presupuesto de la siguiente vigencia. Dentro del último año, por parte de la Corporación Nasa Kiwe, se encargaron ocho áreas con una inversión de 6 mil millones de pesos dentro de las cuales se puede observar, vías, vivienda, salud y saneamiento básico, educación, electrificación, tierras, proyectos productivos y medio ambiente, fortalecimiento institucional. Como se puede observar la corporación tiene como misión ayudar en los procesos de reconstrucción y de apoyo en funciones productivas a zonas donde existieron desastres.

La Dirección Nacional de Estupefacientes.

En materia de lucha contra las drogas la Dirección Nacional tiene dentro de su competencia enfocar el control y disminución de totalmente de la producción, tráfico y consumo de drogas. En materia de gestión nos dice la gestión del último año, que se ha combatido satisfactoriamente contra la producción y tráfico de droga de Colombia al exterior, teniendo durante los años 2002-2009 se redujo en un 33% el área de sembrado de la droga,

.....

⁹⁴ <http://www.mij.gov.co/econtent/newsdetailmore.asp?id=2218&idcompany=2>.

esto en hectáreas fue de pasar de 102 mil a 68 mil. Con lo que respecta a la cocaína, también existió una disminución de un 39% durante este periodo, esto quiere decir pasar de 640 toneladas métricas a 390 toneladas. El verdadero inconveniente que nos recuerda y que se evidencia en nuestro país el incremento del consumo interno, según el informe, pasó en Colombia de consumir marihuana de 5,4% a un 8% y la cocaína creció de 1,6% a 2,5%. Esta es la lucha que se espera en los próximos años, dentro de esta se encuentran las normas para la prohibición de la dosis personal, también los términos para la reducción de los términos del proceso de extinción de dominio de los bienes utilizados para el tráfico de drogas, con el fin de eliminar las denominadas “ollas”.

Otros de los grandes inconvenientes que tiene esta dirección es la enajenación de los bienes incautados y que contienen extinción del dominio, dentro de esto se tienen 74.465 bienes en administración, pero solo el 17.184 son bienes inmuebles, urbanos y rurales, y de estos solo el 9.600 tienen extinción de dominio, viendo el déficit de extinción de dominio como tema preocupante. En términos monetarios se establece que desde el 2006 hasta mayo del 2010, se vendieron un aproximado de 310 mil millones de pesos, y de estos 242 mil millones que han ayudado en la construcción de los 11 nuevos establecimientos carcelarios. Para ayudar a solucionar este tema el gobierno nacional decidió crear en el año 2007 la “Sociedad de Activos Especiales” (SAE), como entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual se encargará de la administración y venta de los bienes muebles e inmuebles, tanto urbanos como rurales, que venían estando a cargo de la DNE.

Según palabras del Ministro Valencia Cossio “Hasta ahora esos bienes se adjudicaban a personas naturales o a sociedades, en los últimos años los hemos venido haciendo con entidades oficiales. Lamentablemente, en otras épocas este tipo de administraciones se prestó para muchas cosas, para manejos irregulares, mala administración, deterioro de esos bienes y finalmente no cumplían con el propósito de la lucha contra la droga y el narcotráfico... (Con la creación de la SAE)... se

acabará cualquier posibilidad de adjudicar la administración de bienes por amiguismo”⁹⁵.

La Dirección Nacional de Derechos de Autor: Surge durante el año de 1886 cuando fue creada la Oficina de Registro con la ley 32 de 1886. Con el decreto 1035 de 1982, la convirtió en Dirección General y posteriormente con el Decreto 2041 de 1991 su condición administrativa fue elevada a la categoría de Unidad Administrativa Especial. Con el decreto 1035 de 1992, se organiza la Dirección Nacional de Derecho de Autor como dependencia del Ministerio de Gobierno, hoy Ministerio del Interior y de Justicia. Con el decreto 2041 de 1991 se crea la Dirección Nacional del Derecho de Autor como Unidad Administrativa Especial, se establece su estructura orgánica y se determinan sus funciones⁹⁶.

La Superintendencias de Notariado y Registro: su misión se orienta a garantizar la fe pública y los derechos de la propiedad, dentro de ella podemos ver a lo largo de los últimos años cuatro grandes temas que han tratado, el primero de ellos es el concurso de notarios, que ha estado marcado por la corrupción y por cantidad de demandas sobre dicho concurso y aunque en el 2006 se han cubierto 726 puestos de notarios en propiedad y para el 2009 se han cubierto 140 plazas más, siguen siendo demandados y puestos en dudas ciertos concursos. El segundo tema es el de la sistematización y modernización de los servicios registrales, esto consiste en cinco subtemas, el sistema de información registral, el botón de pago, nuevos servicios, ventanilla única de registro (VUR), y la interrelación Catastro-Registro. El tercer tema es el de la profesionalización de la planta de personal, esto significa la modernización de la planta de personal suprimiendo 65 cargos administrativos y creando 65 puestos profesionales, y el cuarto tema es el de la certificación de calidad, que consiste en lograr la certificación del sistema de gestión de calidad del ICONTEC.

Imprenta Nacional de Colombia: Su misión es la de editar, imprimir, divulgar y comercia-

⁹⁵ Declaración del Ministro Fabio Valencia Cossio. En: <http://www.mij.gov.co/eContent/newsdetailmore.asp?id=4169&idcompanv=2>

⁹⁶ No fue posible encontrar información de gestión de esta dirección.

lizar las normas, documentos y publicaciones de las entidades del sector oficial del orden nacional, en aras de garantizar la seguridad jurídica del Estado, muestra en su informe de gestión del año 2009 que ha logrado mantener buenos resultados económicos a pesar la crisis. Esto lo atribuye a “las inversiones realizadas en tecnología informática y productiva para mejorar los rendimientos y por ende los tiempos de respuesta a los clientes, de otra parte, el uso y mantenimiento permanente de las herramientas de gestión disponibles, como los sistemas de información, el análisis y optimización de procesos a través de los indicadores y el análisis del resultado de estos y la estructuración del Plan de negocios

anual, a través del cual se fija la política de mercadeo y comercialización de los bienes y servicios de la empresa, en el cual se contemplan acciones dirigidas, a ampliar la cobertura del mercado y a ofrecer bienes y servicios que cumplan con las expectativas de calidad y economía de los clientes, consultando la capacidad de los recursos técnicos y humanos de la Empresa”⁹⁷. Igualmente, indica el informe que “la Contraloría General de la República feneció la cuenta correspondiente a la vigencia 2008 y en el mes de agosto se suscribió el Plan de mejoramiento, el cual de conformidad con el seguimiento realizado por la Oficina de Control Interno, a 31 de diciembre, muestra una ejecución del 92%”.

.....

⁹⁷ Informe de Gestión. Resumen ejecutivo a diciembre de 2009. Imprenta Nacional. En: http://www.imprenta.gov.co/pls/portal/docs/PAGE/IMPRENTA/LA_IMPRENTA/BENDICIONCUENTAS/2010_12_RESUMEN_EJECUTIVO/ODICIEMBREDE2009.PDF

4. Las Reformas a la Justicia y la recreación del Ministerio de Justicia: **Sincronismo y desincronización**

Desde el año 2008 se vienen tocando los temas de reforma a la justicia como de carácter prioritario. Esto ocurre por varias razones, de una parte, por la lentitud de la rama para atender los casos bajo su jurisdicción; de otra, por el papel “electoral” de la rama en cuanto a la selección de unas figuras importantes para el país como es el caso del Fiscal General, que fue la causa de una parte del enfrentamiento con el gobierno nacional. De igual manera, desde el año 2009 se empezaron a escuchar las voces de reforma para el Ministerio del Interior y de Justicia. Veamos a continuación cada caso.

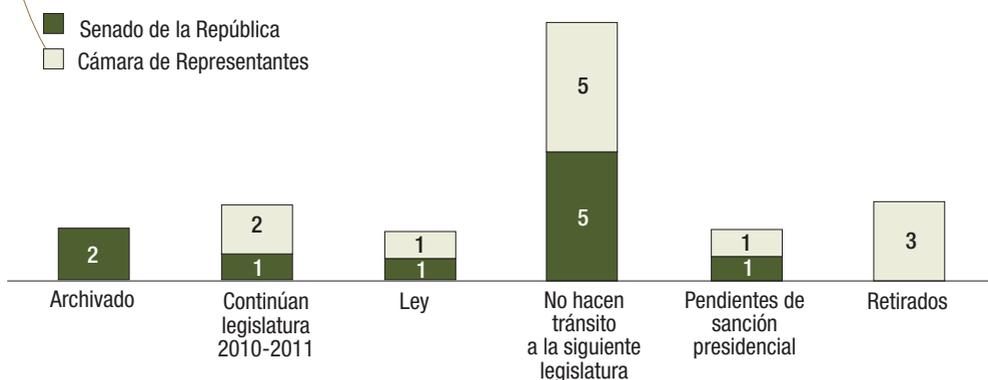
4.1. Las propuestas de reforma de la Rama en los últimos años

Colombia presenta particularmente un alto número de iniciativas legislativas de reforma sectorial, lo que refieren de alguna forma la

debilidad de las normas o su falta de flexibilidad para adaptarse a los contextos de cambio, de allí que en un primer lugar para el análisis del sector justicia me detenga en observar en términos generales el Estado y tendencia de las iniciativas legislativas que tuvieron curso en el Senado de la República y la Cámara de Representantes cuya finalidad fue la reforma de la estructura del sistema de justicia colombiano y los Códigos procesales.

En el último año hicieron trámite alrededor de 22 iniciativas legislativas relacionadas con el tema justicia, de las cuales apenas un 55% de ellas tendrán tránsito en la legislatura del año 2011, dado que muchas de estas no fueron debatidas en Cámara o Senado, se archivaron o porque sus mismos autores las retiraron, lo que disminuye considerablemente el número de procesos o iniciativas legislativas a cursar en el siguiente año⁹⁸.

Gráfico No. 34 Balance Legislativo en justicia 2009-2010



Fuente: Seguimiento Legislativo 2010, Corporación Excelencia en la Justicia

⁹⁸ Corporación Excelencia en la Justicia. <http://www.cej.org.co/justiciometros/2333-balance-en-materia-de-justicia-legislativa-2009-2010>

De allí que los proyectos que serán tramitados durante la siguiente vigencia legislativa se refieren a la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el cual se busca eliminar los incentivos en las acciones populares y el proyecto de restablecimiento del Ministerio de Justicia los cuales en este momento están radicados en la Cámara de Representantes⁹⁹; este último proyecto nos señala la intención de adelantar todo lo referido al proceso de escisión del Ministerio del Interior y de Justicia de acuerdo a los insuficientes resultados de gestión que se obtuvieron durante el periodo 2002-2010 con la entrada en vigencia de la Ley 790 de 2002.

Con esa perspectiva de reformas el 18 de diciembre de 2009 se expidió el Decreto número 4932, por medio del cual se creó una Comisión de Expertos que tendrá por objeto “evaluar la posibilidad y alcance de una reforma estructural a la justicia que tenga en cuenta la colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder y el balance institucional, funcional y técnico, que debe haber entre ellas, respetando la autonomía propia de la rama”. Comisión que en primera medida trató los siguientes temas¹⁰⁰:

- Reorganización de las Altas Cortes (supresiones, creaciones) y estructura general de la Rama.
- Justicia, gobierno judicial.
- Tutela y otras acciones Constitucionales.
- El papel de la Jurisprudencia – fuente de derecho, obligatoriedad de los precedentes.
- Régimen Disciplinario, Colegiatura obligatoria, Formación y Carrera Judicial.
- Los particulares como operadores de justicia.
- Fiscalía General de la Nación.
- Ministerio de Justicia.
- Elección Magistrados, periodos y requisitos.
- Principio de la doble instancia.
- Intervención de la Rama Judicial en elecciones de funcionarios del Estado.
- Congestión Judicial.
- Relación entre el Ejecutivo y el Poder Judicial.

Dentro de las propuestas que planteó la comisión de expertos se destacan reformas a la tutela, al mecanismo de elección del Fiscal General de la Nación, al Consejo Superior de la Judicatura y volver a crear el Ministerio de la Justicia, para lo cual en términos específicos recomiendan considerar las siguientes propuestas de reforma¹⁰¹:

1. Transformar al Consejo Superior de la Judicatura en el Consejo Nacional de la Administración Judicial, órgano de gobierno de la Rama integrado por los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, y por otros tres miembros, uno elegido por cada una de dichas Cortes.
2. Crear dentro del Consejo Nacional de la Administración Judicial, una Dirección General de la Administración Judicial de índole técnica y ejecutiva, que cumpla funciones de planeación, recursos humanos, presupuesto, informática, con sujeción a las políticas y decisiones del Consejo.
3. Instituir la Escuela Judicial a cargo del Consejo Nacional de la Administración Judicial. Su función central debe ser la formación, capacitación y actualización de los servidores de la Rama Judicial.
4. Adicionar en la Constitución una disposición que establezca que los conflictos de competencia entre jurisdicciones no asignados especialmente serán dirimidos por una sala de conflictos integrada por

⁹⁹ Corporación Excelencia en la Justicia. <http://www.cej.org.co/justiciometros/2333-balance-en-materia-de-justicia-legislativa-2009-2010>

¹⁰⁰ Colegio de Abogados. Reforma a la Justicia. Comisión de Expertos de reforma a la Justicia. 2009

¹⁰¹ Revista Semana. Las 40 propuestas de reforma a la justicia. 12 de abril de 2010. <http://www.semana.com/noticias-justicia/40-propuestas-reforma-justicia/137519.aspx>



los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

5. Otorgar a la Corte Suprema de Justicia la función de dirimir los conflictos de competencia entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción penal militar, así como, entre la ordinaria y las especiales. Adicionalmente, otorgar al Consejo de Estado la competencia para dirimir los conflictos de competencia entre la jurisdicción contencioso administrativa y las jurisdicciones especiales.
6. Destinar a la Rama Judicial un monto no inferior al 2,5 por ciento del presupuesto anual. Este es independiente del presupuesto de la Fiscalía.
7. Escindir el Ministerio del Interior y Justicia y restablecer el Ministerio de Justicia.
8. Ubicar en cabeza del Ministerio de Justicia las funciones de formulación de políticas y planes de enmienda al ordenamiento jurídico y la política criminal, en coordinación con las instituciones jurisdiccionales; coordinar sus entidades adscritas y vinculadas; y actuar como órgano de interlocución entre el Gobierno Nacional y la Rama Judicial.
9. Mantener a la Fiscalía General de la Nación dentro de la Rama Judicial.
10. Incrementar el período del Fiscal General de la Nación a cinco años.
11. Modificar el proceso de selección del Fiscal General de la Nación, de manera que la Corte Suprema de Justicia envíe una lista de seis candidatos al Presidente de la República, y este lo elija.
12. Consolidar la jerarquía del Fiscal General de la Nación, eliminando de la Constitución la disposición que reconoce la autonomía de los fiscales delegados al interior de la Fiscalía.
13. Estudiar la posibilidad de unificar el esquema procesal penal para dar aplicación exclusiva a la ley 906 (Sistema Penal

Acusatorio), dando fin a la aplicación de la ley 600.

14. Suprimir en el marco del sistema penal acusatorio la intervención de la Procuraduría en los procesos penales.
15. Establecer el régimen de carrera al interior de la Defensoría Pública, vinculando a los defensores como servidores públicos de la Defensoría mediante concurso de méritos.
16. Introducir las siguientes modificaciones a la acción de tutela contra sentencias judiciales:
 - Establecer un término de caducidad de dos meses
 - Exigir la intervención de abogado.
 - Exigir que se hayan agotado los mecanismos ordinarios de defensa judicial.
 - Exigir que se demuestre la incidencia de la violación del derecho invocado en la decisión del juez. Limitar la intervención del juez constitucional para evitar que se sustituya la competencia del juez ordinario.
 - Hacer respetar el principio de jerarquía en la interposición de la acción.
 - Definir la improcedencia de la acción de tutela frente a decisiones de tutela.
17. Evaluar, frente a providencias de Altas Cortes, las siguientes posibles reformas a la acción de tutela:
 - Improcedencia de la acción contra providencias de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado por concepto de apreciación probatoria o de aplicación o interpretación de la ley, procediendo únicamente por grave violación del derecho fundamental del debido proceso en que incurra la respectiva corporación en el trámite del recurso o del proceso. Interposición ante la misma corporación.

- Procedencia de la acción frente a providencias de Altas Cortes, únicamente ante la Sala o Sección de la misma Corporación que indique su reglamento, dentro de los diez días siguientes a su ejecutoria, y el fallo definitivo que se profiera no será revisable por ninguna autoridad.
 - Establecer un recurso de anulación contra sentencias de las Altas Cortes, procedente por violación constitucional de los derechos fundamentales y de la jurisprudencia que legalmente resulte obligatoria para cada caso. Dicho recurso deberá interponerse dentro de los diez días siguientes a la expedición de la sentencia y será resuelto incidentalmente previo concepto de la Corte Constitucional que podrá ser emitido, dentro de los diez días siguientes al recibo de su comunicación.
18. Expedir nuevos códigos procesales que conviertan el principio de oralidad en la regla general de las actuaciones procesales, simplifiquen los trámites judiciales, procuren la unificación en los esquemas de los procedimientos y erradiquen los ritualismos dilaciones.
 19. Aprovechar las tecnologías dentro de los esquemas procesales, para avanzar en la eficiencia y transparencia de la administración de justicia.
 20. Promover la utilización intensiva de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.
 21. Aprovechar en el interior de las Altas Cortes las medidas incorporadas en el artículo 16 de la ley 1285/09.
 22. Diseñar y ejecutar un plan de corto plazo para lograr la descongestión judicial.
 23. Modificar el artículo 230 de la Constitución para introducir el deber de los jueces de seguir la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, en lo de su competencia. Sin embargo, se podrán apartar de dicha jurisprudencia, exponiendo de manera expresa y clara los motivos que justifiquen tal separación.
 24. Atribuir a las Relatorías de las Altas Cortes la función de elaborar las líneas jurisprudenciales que definan la jurisprudencia vigente de cada Corporación.
 25. Establecer el deber en las Corporaciones judiciales, de que los cambios jurisprudenciales sean aprobados por la mayoría de sus miembros. Dichos cambios deben surtir efectos únicamente hacia el futuro. En todo caso, los cambios jurisprudenciales deben ser razonados.
 26. Establecer mecanismos para asegurar, bajo apremio de sanciones, que las autoridades públicas resuelvan los asuntos de su competencia de acuerdo con las líneas jurisprudenciales vigentes frente a casos similares.
 27. Establecer en la Constitución que los aspirantes a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado sean elegidos por dichas Corporaciones, siendo previamente oídos en audiencia pública.
 28. Incrementar el requisito de experiencia para ser Magistrado de las Altas Cortes, a 15 años.
 29. Consagrar la edad de retiro forzoso de 70 años para los Magistrados de las Altas Cortes.
 30. Incrementar a 12 años el período de ejercicio de los Magistrados de las Altas Cortes.
 31. Modificar el régimen disciplinario para que los superiores jerárquicos funcionales de los magistrados de tribunales, jueces y empleados, conozcan de las faltas e impongan las correspondientes sanciones por las faltas que cometan.
 32. Reformar la Constitución para que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General de la Nación y el Procurador, cuando fuere postulado por la Corte Suprema de Justicia, sean examinados y sancionados disciplinaria-



mente por el Consejo de Estado; y los Magistrados del Consejo de Estado, del Consejo Nacional de la Administración Judicial y el Procurador cuando fuere postulado por el Consejo de Estado y el Presidente de la República, sean examinados y sancionados disciplinariamente por la Corte Suprema de Justicia.

33. Adoptar las estrategias necesarias para dar aplicación al Código Iberoamericano de Ética Judicial en Colombia.
34. Crear la Colegiatura Nacional de Abogados que ejercerá la función disciplinaria de los profesionales del derecho.
35. Establecer la selección de los funcionarios sujetos a carrera judicial con una seria base objetiva, combinando la calificación como factor para ingresar a una lista de elegibles y facultando a la Corporación para elegir a cualquier miembro de dicha lista.
36. Permitir que la ley habilite directamente el uso del arbitraje.
37. Crear el Departamento Administrativo de la Abogacía del Estado, dependiente de la Presidencia de la República, cuya función principal será la defensa judicial de la Nación.
38. Eliminar la facultad que tienen los Tribunales Superiores y los Tribunales Administrativos para nominar a los candidatos a las Contralorías territoriales.
39. Reflexionar sobre la experiencia de la participación de las Cortes en la elección del Auditor General de la Nación, Contralor General de la República y el Registrador Nacional.
40. Promover la imparcialidad y la divulgación de información veraz por parte de los medios de comunicación dentro del ejercicio de su labor periodística, alrededor de la administración de justicia¹⁰².

Dentro de las iniciativas, la propuesta de reforma a la justicia presentada por el Presidente Juan Manuel Santos y el Ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras, en las cortes resulta de gran impacto puesto que una de sus principales intenciones es eliminar el Consejo Superior de la Judicatura y en su reemplazo establecer una gerencia, restándole autonomía a los jueces y en consecuencia llevaría a un retroceso, puesto que en la labor de control de los funcionarios judiciales, magistrados, jueces, fiscales y abogados que ejercen su profesión no sería del todo oportuno que quedara en manos de administrativos, ya que quienes conocen de procesos judiciales son los jueces y, por ende, es necesario que continúe existiendo la sala disciplinaria del CSJ.

En el caso de las tutelas el doctor Francisco Escobar considera oportuno revisar posibilidades que permitan el análisis conjunto entre las cortes de cuando proceda una tutela contra una sentencia judicial, puesto que la reforma a la justicia propuesta por el Presidente Santos y el Ministro Vargas Lleras considera la posibilidad de la admisión de tutelas contra sentencias judiciales, con ello aportando elementos que si bien no se oponen a la posibilidad de la reforma sí considera escenarios de discusión y de planteamiento de alternativas a algunos puntos de la reforma.

De otro lado, es necesario solucionar el problema del choque entre la Corte Constitucional y la Corte Suprema en el tema de fallos frente a tutelas, además de lograr que en el CSJ se logre romper la relación política que existe para la designación de magistrados, considerando, por tanto, la alternativa del magistrado de la sala disciplinaria Jorge Armando Otálora, quien propone que los magistrados de este consejo sean nominados por el Congreso mediante ternas propuestas por las altas cortes y no por el presidente¹⁰³ y bajo esa perspectiva se inscribe el proyecto de reforma a la justicia para el año 2011.

Como se ha observado a lo largo de este capítulo los problemas de la Rama Judicial son

¹⁰² Estas reformas fueron tomadas de la revista Semana. Las 40 propuestas de reforma a la justicia. 12 de abril de 2010. <http://www.semana.com/noticias-justicia/40-propuestas-reforma-justicia/137519.aspx>

¹⁰³ <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7883509>. 2010

de tal magnitud y complejidad que no responden sólo a ineficiencias o falencias de la propia rama. La justicia es un problema de Estado y por tanto debe ser abordado por toda su estructura institucional y no solo por la rama que visiblemente administra la justicia.

Con este antecedente podremos, en consecuencia, abordar el intento de re-crear el Ministerio de Justicia y del derecho.

4.2. La reforma del Ministerio del Interior y de Justicia

Tal como se planteó en un capítulo anterior, la fusión del Ministerio de Interior con el de Justicia y del Derecho, se llevó a cabo con un énfasis fiscalista antes que técnico. La naturaleza de las funciones de cada uno de los ministerios que se unieron, al final, llevó a la conclusión, al final del periodo, de que se trataban de temas diferenciados y para los cuales no se contaban ni con la experiencia institucional ni los dirigentes debidamente preparados para asumir ese reto. Por eso a lo largo de estos ocho años (2002- 2010) la dicotomía entre más interior o más justicia terminó resolviéndose a favor de los temas de interior, para el cual el perfil del ministro marcó la pauta a seguir, a pesar de que la mayoría de recursos de inversión se orientaban al tema justicia, vía infraestructura carcelaria. Esto muestra cómo la fusión es un caso fallido de reforma institucional, en el sentido que institucionalizar el manejo de las relaciones del gobierno con la rama legislativa (labor típica del ministerio del interior) y la rama judicial (objeto del ministerio de justicia) bajo la égida de que un solo ministerio era una labor casi imposible o que requería de unas condiciones de madurez institucional que el país aún no posee.

A finales del gobierno del presidente Uribe, como ya se dijo, por boca del Ministro Valencia Cossio, se comenzaron a escuchar las intenciones de volver a separar estos ministerios, pero sin reconocer directamente el fracaso institucional al cual habían abocado al país con esa fusión.

Veremos a continuación, en consecuencia, los proyectos de reforma que conducen a la

escisión de los ministerios fusionados, la primera de ellas antes de la salida del gobierno de Álvaro Uribe. Las posteriores se presentaron a raíz del debate que se abre con la propuesta ministerial y fue objeto de discusión entre los candidatos a la presidencia de la República. De igual forma, con la llegada del nuevo gobierno del Presidente Santos, se ha presentado una nueva propuesta que fue radicada en el Congreso y que está pendiente de debate.

4.2.1 La configuración del “nuevo” Ministerio

Así pues, en medio de la discusión por la reforma a la rama judicial, se comienza a pensar sobre una escisión de los ministerios, generándose una serie de presiones que obligaron al gobierno a opinar sobre dicha escisión. Ya en la entrada en contienda por la presidencia de la República, todos los candidatos opinaron sobre la separación de los temas políticos de los temas de la justicia.

Proyecto del Gobierno Uribe

A inicios del año 2010 se presentó por parte del gobierno nacional a través del Ministerio del Interior y Justicia, en cabeza del doctor Valencia Cossio, un proyecto de Ley con el fin de poder elaborar la escisión de los Ministerios del Interior y Justicia. Este proyecto que en su borrador tenía el título de “Por la cual se escinde y reorganiza el Ministerio del Interior y de Justicia, se crea el Ministerio de Justicia y del Derecho y se dictan otras disposiciones”¹⁰⁴ en sus tres primeros artículos se plantea la escisión de los Ministerios, y la reorganización del Ministerio del Interior y la de Justicia, en su artículo 4º se da este título “Creación del Ministerio de Justicia y del Derecho”¹⁰⁵.

Igualmente, en este proyecto lo que se piensa hacer es darle todas las funciones que se tenían en el Decreto 4530 del año 2008, acerca de Justicia, para otorgárselas al Ministerio que se pensaba crear. Igualmente, la escisión que se pensó en términos del sector y de políticas,

¹⁰⁴ Proyecto presentado por el Doctor Valencia Cossio; s.f., En: http://www.cej.org.co/doc/sl/SL_PL_CAM_294_2010.pdf

¹⁰⁵ *Ibid.* Pág 1.

tal como estaba anteriormente a la fusión, pero sin incluir un articulado de las funciones del “nuevo” Ministerio. Señala el proyecto, más bien que algunos fondos pasarían del Ministerio del Interior y Justicia al nuevo: Fondo de Infraestructura Carcelaria-FIC; Fondo de Protección de Justicia y el Fondo de Lucha contra las Drogas.

En general el proyecto es muy simple, no incluye ninguna modificación importante a lo conocido anteriormente, de manera que cumple simplemente el papel de unas tijeras para cortar lo que estaba unido. Más importante para nuestro objeto de estudio, sin embargo, es la exposición de motivos, pues ella sí muestra el espíritu del proponente. Veamos.

Señala el documento que

“El Ministerio de Justicia será creado como parte de un proceso de reforma estructural de la rama judicial, de manera que exista un balance institucional, funcional y técnico, que permita que sin sacrificar la autonomía propia del poder judicial, el ejecutivo pueda contar con una cartera que interactúe de manera más especializada con la rama judicial.

La realidad impone la necesidad de separar las funciones del Ministerio del Interior, que cumple una función estrictamente política, y tiene puntos de contacto con todos los agentes del Estado, del de Justicia, que debe ocuparse de asuntos mucho más técnicos desempeñados por un número mucho más restringido de personas. Por otro lado, la existencia de un Ministerio de Justicia especializado será de utilidad para garantizar una colaboración armónica entre las distintas ramas del Poder Público y mejorar sustancialmente el diseño de estrategias interinstitucionales con la Rama Judicial”.

El texto es elocuente, lo que plantea es, de una parte, el reconocimiento del gobierno de la necesidad de contar con una interacción más especializada con la rama judicial, lo que significa que esta se había perdido en los últimos (ocho) años. Como se puede apreciar aquí el gobierno reconocía que no existía una interlocución con la Rama Judicial, y que den-

tro de este proceso se necesitaba un encargado para llevar dicha comunicación entre estas dos ramas, lo cual valida la tesis expuesta por esta investigación en capítulos anteriores. De otro lado, aunque en igual sentido, señala que la existencia de ese nuevo ministerio permitirá “una colaboración armónica” entre las ramas del poder público y el diseño de “estrategias interinstitucionales”. En tercer lugar, reconoce explícitamente que el Ministerio del Interior cumple una función “estrictamente política” teniendo relación con muchos agentes del Estado mientras que el tema judicial es mucho más especializado y técnico.

Otra parte de la justificación por parte del Gobierno consiste en que dicha separación de los Ministerios formaba parte de una reestructuración de la rama Judicial, para que exista en palabras de ellos “un balance institucional”¹⁰⁶, con el fin de que fuera algo mucho más funcional y técnico. A renglón seguido dice la exposición de motivos: “La decisión del Gobierno Nacional fue respaldada por la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia, quienes dentro de sus recomendaciones formulan la recuperación del Ministerio de Justicia para facilitar la producción normativa al respecto, señalan, que se debe disponer la estructura de los Ministerios que resultan de la antedicha escisión, sus funciones y la de los organismos o establecimientos adscritos con todas las atribuciones necesarias para su reestructuración”¹⁰⁷.

En ese argumento se muestra la orientación del “bote de basura” del proyecto. No se intenta ir ni un paso más allá de lo conocido. Se dice que deben pasarse las funciones y las entidades adscritas tal como estaban, con el fin de completar el proceso reestructurador. Pareciera, entonces que el país se hubiese detenido en el 2002, pues la propuesta era volver a esa misma realidad cuando en la práctica muchas cosas han cambiado a lo largo de estos años.

Se utilizan, más que todos, argumentos de carácter coyuntural debido a que se alega la

.....

¹⁰⁶ Ibid. Pág. 4.

¹⁰⁷ Ibid. Pág. 4.

necesidad de una mayor protección de los derechos fundamentales de comunidades vulnerables, además de que la Comisión de expertos de la Reforma a la Justicia recomendó especial tratamiento a temas como el de la “Justicia Transicional”¹⁰⁸ y luego se expuso la necesidad de atender las funciones tradicionales del ministerio como son el ordenamiento jurídico, generación de políticas específicas en materia de prevención del delito y defensa jurídica de la nación. Igualmente, se incluyen algunos argumentos para señalar la necesidad de las entidades que conforman el sector.

Debe indicarse, finalmente, que este proyecto tuvo entierro de segunda, en el sentido de que no tuvo tiempo de debatirse por la coyuntura electoral y el posterior cambio de gobierno.

Proyecto del Gobierno Santos

Después de la pugna presidencial y que el nuevo presidente de la República pusiera en la cartera del Interior y Justicia al Doctor Germán Vargas Lleras, por medio del proyecto de ley No. 53 de 2010, presentado a la Honorable Cámara de Representantes con el título “Por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Nacional y se dictan otras disposiciones”, se busca que el presidente tenga la facultad de poder separar los ministerios. En palabras del viceministro del interior “el proyecto de ley que presentó el Gobierno tiene como objetivo fundamental la escisión y por tanto la creación de tres Ministerios, tres Ministerios que fueron fusionados hace algunos años en el Gobierno anterior, y cuya fusión demostró en la práctica que acabó agobiando las funciones de unos y otros, o disminuyendo la importancia de alguna de las funciones que los Ministerios por separado venían prestando”¹⁰⁹ y al mismo tiempo reorganizar toda la estructura administrativa, que rodeaba a estos ministerios principalmente, esto quiere decir que dichos poderes que se le concederán si pasa el proyecto de ley al Presidente Juan Manuel Santos, no es solamente

.....

¹⁰⁸ Ibid. Pág. 5.

¹⁰⁹ Audiencia Pública llevada a cabo en Bogotá D.C el 9 de septiembre del año 2010 *Gaceta* 824/10. <http://www.camara.gov.co/>

para la escisión de dichos ministerios sino la reorganización que se necesita alrededor de los ministerios¹¹⁰ que se piensan separar.

En esta línea el proyecto de ley pasó por el señor Ministro del Interior y Justicia, doctor Germán Vargas Lleras, y recibido en comisión el 18 de agosto de 2010, fue publicado en la *Gaceta* 516 de 2010, ahí comenzó el trámite de dicho proyecto en el cual se expiden las facultades al presidente.

En primer lugar se discutió en Audiencia Pública en Bogotá D.C. el 9 de septiembre de 2010, publicado en la *Gaceta* 824 de 2010, en la cual intervinieron múltiples personalidades conocedores del tema, pero en el tema central dentro de esta Audiencia Pública, intervinieron el presidente y asociados del DAS, quienes querían saber si con las facultades otorgadas al presidente se eliminaría el DAS, y el viceministro del Interior dejó claro que no se iba a eliminar ni a reestructurar en ese momento el DAS, si no que se esperaba separar los ministerios y reorganizar los sectores que fueran afectados por estas escisiones, entonces esta audiencia pública se reiteró esta idea no más.

En la primera ponencia presentada por el Representante Pablo Enrique Salamanca Cortés, quien es un representante a la Cámara por Bogotá, esboza los argumentos de por qué el gobierno quiere escindir dichos ministerios, el Gobierno argumenta que los criterios reales de la fusión no fueron de eficiencia y eficacia como lo presentaron en el año 2002, sino de carácter fiscalista, lo cual aunque ellos dicen que es riesgoso por la cantidad de entidades que se involucran en este ahorro fiscal, el segundo motivo de fusión el nuevo gobierno mira que tienen dos fallas principalmente, la primera de ellas es que al poner sectores tan grandes en un mismo ministerio, se pone en peligro la toma de decisiones lo cual se ejecutó, lo segundo, es que había temas de po-

.....
¹¹⁰ Recordemos que aunque nuestro caso es el estudio de la escisión del Ministerio del Interior y Justicia, en este proyecto de ley lo que se busca es la separación en realidad de 3 ministerios estos son: Justicia, Medio Ambiente y el de Trabajo, esto significa una reorganización en estos tres ámbitos y no únicamente en el ámbito estudiado.

líticas sectoriales las cuales se vuelven excluyentes en ciertos momentos, esto quiere decir que algunas políticas fueron relegadas.

Con estos argumentos se ha llevado al gobierno actual a replantear la fusión y pedir la escisión de los ministerios que ellos exponen igualmente, en esta ponencia con temas de la escisión del Ministerio de Justicia, no se encontró ningún inconveniente, no se le hizo ningún arreglo y pasó el proyecto de ley con algunas modificaciones en otros artículos, como por ejemplo el 17, que corresponde a las facultades extraordinarias para reorganizar el nivel central, porque al legislativo le da miedo que se vuelvan déspotas.

En el segundo debate, este se abre en medio de la discusión sobre el tema de facultades extraordinarias, esto en profundidad no afecta en nada el tema de la separación de los ministerios sino que afecta para la reorganización de las entidades que puedan tener alguna injerencia en el sector de los ministerios, en este debate se propone un cambio adicional: la escisión del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial.

El estado del proyecto de ley 53 del año 2010 en la Cámara, fue aprobado en Comisión, por medio del Acta 13, en septiembre 15 de 2010, pero no se ha presentado hasta la fecha¹¹¹ a ningún otro debate.

Proyecto de ley del doctor Jaime Granados.

El doctor Granados, eminente penalista colombiano, presentó en un foro sobre la reforma a la justicia su propuesta sobre la creación del Ministerio de Justicia en una perspectiva más amplia. De hecho su proyecto se denomina “por medio del cual se crea el Ministerio de Justicia, se integra el Consejo Superior de Política Criminal y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República”, dentro de él incluye una función, la número 3, en la que se refiere al papel del Ministerio en relación con la interlocución con la Rama Judicial, señalando unas tareas muy con-

cretas al respecto. Como se puede deducir, para el doctor Granados, se necesita hacer el rescate de la relación entre la Rama Ejecutiva y la Rama Judicial, ya que esto mejoraría la coordinación y haría una justicia mucho más eficiente y eficaz.

Pero la propuesta del doctor Granados no se queda únicamente en entablar la relación sino que va mas allá, determina en el literal c “Asistir y participar, sin derecho a voto, en las reuniones de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, presidida por el presidente del Consejo Superior de la Judicatura”¹¹², esto quiere decir que el Ministerio va a estar en permanente contacto, no como se hizo en el gobierno anterior, sino que siempre va a tener voz y va a poder opinar sobre los asuntos más relevantes.

Es de destacar de este documento que integra en la propuesta pasada en su artículo 12 principalmente propone una unidad técnica asesora, la cual tendrá como principal función “proporcionar los insumos necesarios para la toma de decisiones sobre la política criminal del Estado”¹¹³, como se puede apreciar se hace un énfasis en la política criminal del Estado, se podría aplicar esta política a varias como la de acceso a la justicia, o sobre métodos alternativos de solución de conflictos, se hace referencia es a poder observar mucho más allá para plantearles estas posibilidades en la elaboración de políticas públicas.

Otro punto interesante presentado es el viceministerio, aludiendo a que no exista uno solo si no dos; uno general, el encargado de las tres direcciones que se tienen en este momento que son: Dirección de Asuntos Legislativos, Dirección de Ordenamiento Jurídico y la Dirección de Defensa Judicial, esto aludiendo a su estructura normal; pero el proyecto indica que exista otro viceministerio de carácter técnico que sería el encargado de la anterior propuesta la Unidad Técnica, la cual será encargada de ser la “secretaría técnica”¹¹⁴. Finalmente, la propuesta también incluye la creación de una

¹¹¹ Para fines de este argumento se hizo corte a 15 de diciembre de 2010.



¹¹² Ibid. Pág. 3.

¹¹³ Ibid. Pág. 11.

¹¹⁴ Ibid. Pág. 19.

Dirección de Cooperación Internacional y otra Dirección de Acceso a la Justicia.

En conclusión, esta es una propuesta que es más concreta en cuanto a las funciones que debe asumir el Ministerio y sobre todo intenta proponer medidas específicas que permitan el trabajo mancomunado entre el gobierno, representado por el ministerio, y la rama judicial.

Propuesta de funciones de la Comisión de Reforma a la Justicia

Como se indicó en el capítulo anterior, el gobierno nacional creó mediante el decreto No. 4932 de 2009 esta Comisión con el fin de proponer una reforma integral a la justicia. La Comisión recalca la importancia de tener un ministerio de justicia independiente debido a unas razones fundamentales entre las cuales está la de que todo el gobierno es responsable de la elaboración de sus políticas públicas en diversos temas, esto hace que sea necesario su interacción y especialización.

Esta comisión con respecto al Ministerio de Justicia relaciona cinco funciones. Estas son:

1. Formular las políticas, planes, programas y proyectos en lo relativo a las reformas del orden jurídico colombiano, en coordinación con las instituciones jurisdiccionales.
2. Formular las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el tratamiento de la criminalidad.
3. Coordinar las entidades adscritas o vinculadas: Instituto Penitenciario y Carcelario (podría ser un Departamento Administrativo) y la Dirección Nacional de Estupeficientes, que podría desaparecer porque la

política criminal en este campo la asume una dirección del ministerio.

4. Servir de órgano de comunicación y coordinación entre el Gobierno Nacional y las instituciones jurisdiccionales y las demás autoridades nacionales o locales. Para facilitar esta coordinación el Ministro asistirá a las sesiones del Consejo Nacional de la Administración Judicial, con voz pero sin voto.
5. Representar ante el Congreso de la República al Gobierno Nacional¹¹⁵.

Como podemos ver estas funciones son las de formulación, coordinación y tal vez lo más importante servir de enlace de comunicación entre las ramas ejecutiva como judicial, esto quiere decir rescatar lo perdido en la fusión.

Una breve comparación de propuestas

Esto lo podemos observar en el siguiente cuadro que contiene las funciones que se le asignarían al nuevo Ministerio por parte de los diversos actores que presentaron la propuesta con sus funciones.

Para este fin se parte de las funciones que tenía el Ministerio antes del proceso de fusión, es decir en el año 2001. En segundo lugar se incluyen las que corresponderían según la propuesta del exministro Valencia Cossio, es decir, las que resultarían de la escisión del Ministerio de Justicia del Interior con base en el decreto 4532 de 2008. A continuación se incluyen las de la propuesta del doctor Jaime Granados y finalmente las que se derivan del Informe de la Comisión de Reforma a la Justicia.

¹¹⁵ Estas cinco funciones fueron tomadas del Informe Final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia presentado el 10/06/2010. Bogotá Colombia. En: http://www.cej.org.co/component/docman/doc_view/

Cuadro No. 28. Comparativo de propuestas de funciones

	Funciones anteriores a la fusión	Proyecto del Gobierno Uribe (Funciones que aparecen en el Decreto 4530 de 2008)	Propuesta doctor Granados	Comisión Reforma a la Justicia
1	Fijar una política de Estado en materia de justicia y de derecho	N.A.	N.A.	
2	Participar en la definición y diseño de la política criminal y penitenciaria del Estado y proponer acciones que propendan por la prevención del delito	Participar en el diseño y definición de la política criminal y penitenciaria de Estado, la prevención del delito, las acciones contra la criminalidad organizada, y el tratamiento penitenciario y carcelario con el fin de garantizar los fines de la pena.	En relación con la política criminal, el Ministerio de Justicia tendrá, entre otras, las siguientes funciones: a) Elaborar el proyecto del Plan Nacional de Política Criminal, con el fin de ponerlo en consideración del Presidente de la República y del Fiscal General de la Nación. b) Estudiar, evaluar, promover y reparar los proyectos de Política Criminal a nombre de la Rama Ejecutiva, los cuales serán presentados y discutidos en el Consejo Superior de Política Criminal. c) Ejercer la Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal, en donde operará la Unidad Técnica Asesora del mismo como entidad adscrita. d) Ejecutar y hacer seguimiento de las decisiones proferidas por el Consejo Superior de Política Criminal. e) Realizar los estudios encomendados por el Consejo de Política Criminal.	Coordinar las entidades adscritas o vinculadas: Instituto Penitenciario y Carcelario (podría ser un Departamento Administrativo), Dirección Nacional de Estupefacientes, que podría desaparecer porque la política criminal en este campo la asume una dirección del ministerio.
3	Promover la generación de una moderna infraestructura para los establecimientos de reclusión			
4	Formular políticas en materia de lucha contra las drogas, lavado de activos, administración de bienes incautados y acciones de extinción de dominio.	Formular, coordinar, evaluar y promover las políticas sobre el problema mundial de las drogas ilícitas en lo de su competencia. Y la otra función que se parece es: Promover en el marco de su competencia, las normas sobre extinción de dominio y establecer las políticas para la destinaación de los bienes incautados y decomisados en los términos de la ley.	En relación con la Dirección Nacional de Estupefacientes, el Ministerio de Justicia tendrá, entre otras, las siguientes funciones: a) Vigilar el funcionamiento adecuado de la dirección Nacional de Estupefacientes o del órgano que haga sus veces. b) Formular la política de la Dirección Nacional de Estupefacientes, así como orientar el ejercicio de las funciones de la misma, la elaboración de los programas sectoriales y su ejecución, sin perjuicio de las demás potestades que le correspondan. c) Presidir el consejo del Consejo Superior de Estupefacientes.	
5	Servir de enlace entre la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial y los Órganos de control		En relación con la interlocución con la Rama Judicial, el Ministerio de Justicia tendrá, entre otras, las siguientes funciones: a) Servir de enlace con las diferentes entidades que conforman la Rama Judicial. b) Coordinar reuniones con los presidentes de las Altas Cortes, de cada una de sus salas o secciones, con el fin de presentar alternativas de solución frente a los problemas que afectan la administración de justicia. c) Asistir y participar, sin derecho a voto, en las reuniones de la omisión Interinstitucional de la Rama Judicial, presidida por el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura. d) Concretar con el Ministerio de Hacienda y Crédito público y con el director del Departamento Nacional de Planeación, el presupuesto para la Rama Judicial y para la Fiscalía General de la Nación.	Servir de órgano de comunicación y coordinación entre el Gobierno Nacional, las instituciones jurisdiccionales y las demás autoridades nacionales o locales. Para facilitar esta coordinación el Ministro asistirá a las sesiones del Consejo Nacional de la Administración Judicial, con voz pero sin voto.
6	Colaborar con la Rama Judicial en los temas de diseño de políticas, iniciativa legislativa, investigación y análisis de los temas relacionados con la justicia.	N.A.	N.A.	
7	Proponer estrategias que faciliten el acceso a la justicia comunitaria, alternativa o formal, y la utilización de medios alternativos de solución de conflictos.	Diseñar estrategias para el fortalecimiento, promoción y acercamiento de la ciudadanía y la comunidad a la legislación vigente, a la prestación de servicios relacionados con la Administración de Justicia, a la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos y de asistencia a la comunidad sobre los temas de competencia del Ministerio.	En relación con el acceso a la justicia, el Ministerio de Justicia tendrá, entre otras, las siguientes funciones: a) Diseñar y aplica las políticas y estrategias de racionalización del ordenamiento jurídico y facilitar el acceso a la información jurídica. b) Diseñar estrategias para el fortalecimiento, promoción y acercamiento de la ciudadanía y la comunidad a la legislación vigente, a la prestación de servicios relacionados con la Administración de Justicia, a la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos, y de asistencia a la comunidad sobre los temas de competencia del Ministerio. c) Apoyar en lo de su competencia, los procesos de justicia transicional en el marco del mandato contenido en la leyes y las demás que las modifiquen o reglamenten. d) Preparar los anteproyectos de planes o programas o proyectos de inversiones correspondientes al Sector Administrativo de Justicia. e) Propugnar por el establecimiento de mecanismos efectivos que posibiliten el cumplimiento de los objetivos de justicia restaurativa y terapéutica.	
8	Diseñar y aplicar una política general de defensa jurídica de la nación	Formular, promover y ejecutar políticas y estrategias de Estado en materia de justicia, defensa jurídica pública, coordinación de la gestión jurídica pública, derecho y demás aspectos relacionados	En relación con la defensa general de la Nación, el Ministerio de Justicia tendrá, entre otras, las siguientes funciones: a) Formular, promover y ejecutar las políticas y estrategias del Estado en materia de defensa jurídica de este. b) Realizar las contribuciones necesarias para lograr una eficaz defensa jurídica de la Nación, a través del diseño de políticas y estrategias encaminadas a prevenir condenas injustificadas en contra del Estado, incluyendo, proponer una adecuada defensa a los funcionarios públicos, en casos en que se amerite la intervención del Estado.	
9	Diseñar y coordinar la aplicación de políticas y estrategias de racionalización del ordenamiento jurídico y de democratización de la información jurídica	Organizar y dirigir el Centro de Estudios Políticos y el Centro de Estudios Jurídicos, desde los cuales se investiguen, estudien, analicen y difundan el ordenamiento constitucional y legal, los fenómenos sociales, jurídicos y políticos nacionales e internacionales.		Formular políticas, planes, programas y proyectos en lo relativo a las reformas del orden jurídico colombiano, en coordinación con las instituciones jurisdiccionales.
10	Ejercer la defensa del ordenamiento jurídico.	N.A.		
Otras funciones que se daban.	N.A.	Organizar y dirigir el Centro de Estudios Políticos y el Centro de Estudios Jurídicos desde los cuales se investiguen, estudien, analicen y difundan el ordenamiento constitucional y legal, los fenómenos sociales, jurídicos y políticos nacionales e internacionales		Representante ante el Congreso de la República al Gobierno Nacional.

Fuente: construcción propia a partir de las propuestas presentadas.

En el cuadro se hace una comparación intencional entre las funciones que existían en el Ministerio antes de su fusión con las que señalan las propuestas. Como se ve, en general hay una gran coincidencia entre unas y otras, siendo mucho más explícita la propuesta del doctor Granados. La propuesta del exministro Valencia, por el contrario, es una de las menos ambiciosas.

Mirando en detalle se observan coincidencias sobre los siguientes puntos:

- Formulación de política criminal,
- Formulación de política en materia de lucha contra las drogas,
- Formulación de políticas de acceso a justicia comunitaria,
- Diseño y aplicación de una política de defensa judicial de la nación,

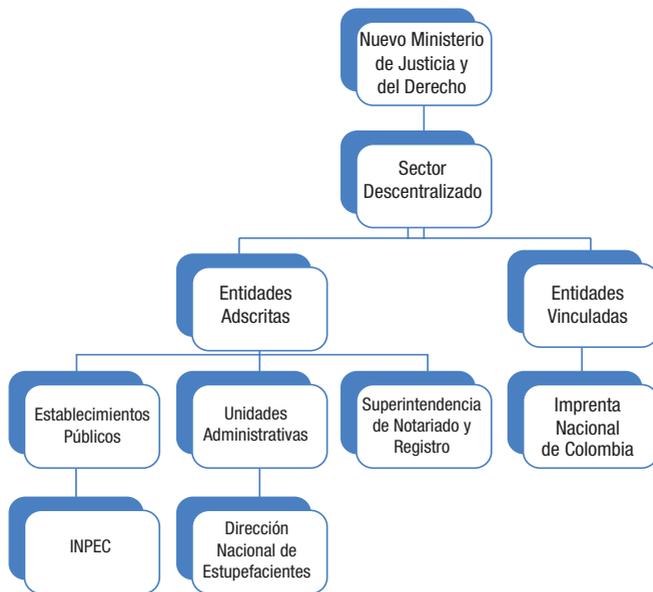
- Diseño y aplicación de políticas de racionalización del ordenamiento jurídico.

En conclusión, estamos en presencia de un “bote de basura”¹¹⁶, salvo la propuesta del doctor Granados, se recurre al viejo expediente de lo conocido. No hay intentos fuertes de innovación en el tema ni de incorporación de la experiencia fallida a lo largo de estos ocho años.

4.2.2. La configuración del nuevo sector justicia

Observando que la propuesta que está actualmente en discusión es la de la reforma en el Gobierno del presidente Santos, dentro de ella al momento de escindir dicho ministerio se va a reconfigurar un nuevo sector, que tendrá que llegar a solucionar los inconvenientes que se encuentren dentro de las entidades que lo conformarán. En el siguiente gráfico se puede observar cómo quedaría el nuevo sector.

Gráfico No. 35. Conformación del nuevo sector Justicia



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa la organización dentro del sector se determina que siga siendo la misma que existía antes del proceso de fusión, teniendo un establecimiento público que es el INPEC, una unidad administrativa especial que es la de la Dirección Nacional de Estupeficientes, otra entidad adscrita la Super-

intendencia de Notariado y Registro y como entidad vinculada la Imprenta Nacional.

¹¹⁶ March y Olsen. El redescubrimiento de las Organizaciones. La base organizativa de la política. UNAM- Fondo de Cultura Económica, 1ª edición en español, 1997. Pág. 76 y ss.

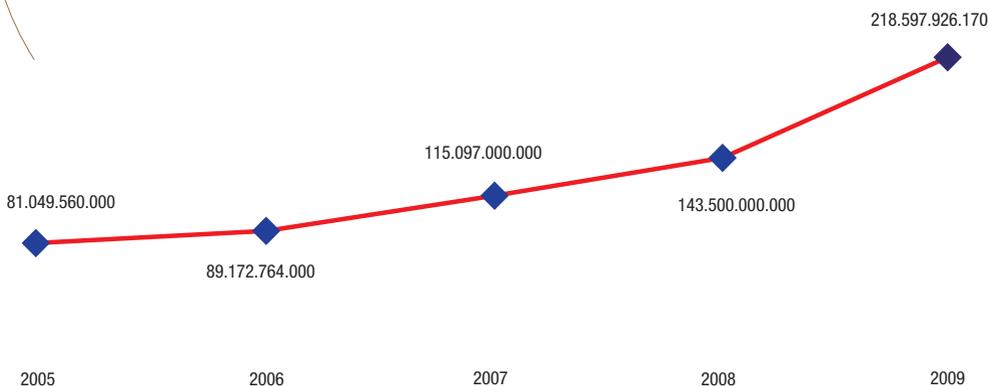
Para observar igualmente y no solo quedarnos en el mero hecho ilustrativo observemos un poco cómo se encuentran actualmente dichas entidades, con el fin de ver qué recibirá el nuevo ministerio.

En primer lugar, la Imprenta Nacional no ha tenido escándalos visibles a nivel nacional cumpliendo su labor de suministrar la información del sector público por medio de publicaciones como la *Gaceta del Congreso*, donde son presentadas todas las leyes, igualmente, financieramente se encuentra estable y sin ningún inconveniente. Empero, la pregunta es si esta entidad debería hacer parte de este Ministerio o si debería trasladarse a otro sector. La respuesta inmediata sería que sí debe quedarse en el sector justicia, pero una mirada un poco más externa podría concluir que realmente la publicación de gacetas y demás medios impresos con asuntos gubernamentales no tienen, per se, porque pertenecer al sector justicia. Este tema bien podría pertenecer al sector del Interior. No hay relaciones directas con uno u otro tema, de forma que casi termina siendo un asunto de criterios o gustos.

En segundo lugar, la Superintendencia de Notariado y Registro presenta una situación que aunque financieramente es buena porque

vive con los aportes de las notarías, tiene un gran problema revelado el año 2009, el cual fue sacado a la luz pública por la Revista *Semana* que denominaron “el ventilador de las notarías”¹¹⁷, el cual consiste en que por los votos de personas en el Congreso a favor del referendo a cambio de nombramientos de las notarías, mostrando claramente cómo se hicieron los nombramientos después de la votación. Este, como se ha podido observar, es un gran problema que el gobierno actual tiene que intervenir, esto significa que para el nuevo ministerio va a significar entrar a observar las dificultades presentadas e igualmente mirar y tomar los correctivos necesarios, para asegurar la transparencia de estos puestos y en la convocatoria de los puestos que se vayan a llenar por concurso. Desde el punto de vista estructural la pregunta hecha anteriormente es igualmente válida en este caso. ¿Por qué debería pertenecer esta Superintendencia al sector Justicia? No hay una respuesta única ni contundente. Al igual que en el caso anterior es un tema que bien podría pasar al sector del Interior, sin que realmente conlleve un desbarajuste institucional o funcional. Sin embargo, existe una restricción legal y es referente a los ingresos del sector justicia, estos están apoyados por transferencias de la SNR tal como lo muestra el gráfico a continuación.

Gráfico No. 36. Transferencias de la SNR al Sector Justicia Ley 55 de 1985



Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro. Informe Rendición de Cuentas 2010.

¹¹⁷ Noticia publicada por la revista semana encontrada en : <http://www.semana.com/noticias-politica/ventilador-notarias/125628.aspx>

En tercer lugar, la Dirección Nacional de Estupeficientes igualmente se encuentra en el ojo del huracán debido a varios escándalos presentados a nivel nacional. Dentro de ellos se encuentran dineros del narcotráfico entregados al Grupo Nule en la concesión de la vía Bogotá-Girardot, para apoyar por más de 25 mil millones de pesos sin saber por qué¹¹⁸, pero de igual manera el dinero que debe ser destinado para otras acciones, lo comenzaron a destinar para financiar carreteras por medio de concesionarios algo que nadie se puede explicar. Igualmente, otro de los inconvenientes es la cantidad de bienes incautados con las cuales no han podido ni venderlos ni hacer buen uso de ellos en los cuales se comienza a notar la corrupción, por ejemplo, el predio que pertenecía a Estupeficientes y que un alcalde vendió por 510 mil pesos, estando avaluado en más de 12 mil millones¹¹⁹. De igual manera, posterior a estos sucesos estupeficientes comenzó a estar más pendiente de los predios y a comenzar a pelear por su recuperación¹²⁰ al tiempo que ponen a disposición los predios o bienes que tienen. Como se puede observar los problemas de estupeficientes tienen que ver con posesión de prediales, disposición de bienes incautados y eliminar la corrupción interna de la entidad.

Respecto de esta entidad se extiende una sombra sobre su futuro, comoquiera que como consecuencia de los escándalos por el manejo de los bienes incautados y los otros mencionados, se ha llegado a proponer su supresión. La idea no es descabellada si se piensa que el manejo del tema de incautación y control lo debe ejercer la autoridad policial, el manejo de los bienes fue asumido por la entidad creada al interior del Ministerio de Hacienda, la Sociedad de Activos Especiales (SAE) y la formulación de política bien puede recaer en una dependencia del nuevo ministerio. En el marco de esta discusión de si se

suprime o no, es claro que su ente rector sí es el sector justicia por la especificidad del tema abordado.

Por último, en cuanto al INPEC, es la entidad que cuenta recientemente con mayor número de escándalos¹²¹, dentro de los cuales se destacan los de corrupción de los funcionarios, de las fiestas y rumbas de los parapolicos, mostrando que la entidad igualmente tiene problemas de corrupción grandes con sus empleados e igualmente la situación de las cárceles en temas de hacinamiento sin que haya soluciones a la vista¹²². Dentro de las alternativas en el futuro, se ha hablado de su privatización, dándole el manejo de las cárceles a empresas especializadas en el tema. La discusión sigue viva y tiene tanto detractores como defensores. En cualquiera de los escenarios también en este caso se trata de una entidad que debe tener como ente rector al sector justicia, puesto que el tema carcelario es fundamental dentro de la política criminal.

En conclusión, de este análisis se puede afirmar que el sector justicia debería tener realmente sólo dos entidades adscritas el INPEC y Estupeficientes, las otras dos bien podrían pasar al sector del interior. Ahora bien, otra situación sería si se concreta la privatización del INPEC y la supresión de Estupeficientes.

4.2.3. La ley aprobada

El Congreso de la República aprobó en mayo del año 2011 por medio de la ley 1444 de 2011 mediante “la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la Fs-

118 Noticia de el Tiempo: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2621713>.

Titular: Con plata incautada por la nación grupo Nule financia vía: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2620209>

119 Esta noticia se encuentra en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4624139>.

120 Para ver mas acerca de esto ver las noticias: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7884708>
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7298074>

121 Observar las noticias: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8802694.html
http://www.eltiempo.com/opinion/editoriales/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8812343.html
http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8820540.html.

122 Observar la noticia: http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8802119.html.

calía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”¹²³, por medio de esta ley como se puede observar en diversos artículos comienzan a escindir diferentes Ministerios dentro de ellos podemos observar que la ley comienza con la separación de la escisión del Ministerio del Interior y de Justicia, dejándole como nos dice la ley “escíndanse del Ministerio del Interior y de Justicia los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes al despacho del Viceministro de la Justicia y el Derecho y a las dependencias a su cargo”¹²⁴, en este contexto podemos observar como en un primer momento todas las funciones que se ha determinado dar para el viceministerio son las funciones que tendrá a cargo el nuevo Ministerio.

En el artículo 2° podemos encontrar que se obliga la reorganización del Ministerio del Interior y de Justicia, pero no es hasta el artículo 4° que se determina la creación del nuevo Ministerio de Justicia y del Derecho, y en su artículo 5° se determina el sector administrativo del Ministerio, en esta línea se introduce un párrafo que crea una Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación, como una Unidad Administrativa Especial, con el objetivo de “la estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación”¹²⁵.

Como podemos observar en la ley por medio de la escisión en un primer momento lo que se determinó es darle las funciones que se tenían desde el viceministerio, en el sector se determina que no exista cambio y únicamente se observaría un cambio si es el presidente el que determina el cambio como tal, lo innovador es que se le da importancia al tema de la defensa jurídica del Estado el cual crea una agencia específicamente para la defensa del Estado, dándole la importancia que se merece en este campo que ha sido muy descuidado por los gobiernos anteriores.

4.2.4. A manera de conclusión

Hemos partido, en este documento de señalar la dinámica temporal de la problemática de la justicia en Colombia desde los años ochenta, con el fin de visualizar que una parte importante de sus problemas no residen en la actualidad, sino en las decisiones del pasado que se convierten en sus lastres. Dentro de ese panorama las reformas de los años 90 son esenciales en varios puntos puesto que crean dos instituciones centrales al ordenamiento de la Rama: la creación de la Fiscalía y la creación del Consejo Superior de la Judicatura. Adicionalmente, se asignan funciones “electorales” a las Altas Cortes.

A pesar del gran esfuerzo realizado, los indicadores globales de congestión judicial y el imaginario colectivo parecen orientados a señalar que estas reformas no han sido útiles del todo. Y ante esto se plantea nuevamente el tema de la Reforma a la Justicia. Parece, sin embargo, que las propuestas de reforma se orientan a “golpear” la independencia de la Rama Judicial y al recorte de sus funciones “electorales”. Los temas centrales objeto de debate han sido:

- La reforma del Consejo Superior de la Judicatura, mediante su supresión y la creación de un Consejo Nacional de Administración Judicial (Sala Administrativa) y del Colegio Nacional de Abogados (Sala Disciplinaria).
- La delimitación de los alcances de la acción de tutela.
- La generación de mecanismos de solución de conflictos de competencia entre las Cortes.
- La modificación de los códigos procesales y la instauración total del sistema penal acusatorio.
- La obligatoriedad del uso de la jurisprudencia en la resolución de fallos judiciales.
- El sistema de elección, duración en el empleo y rol elector de los Magistrados que conforman las Altas Cortes.
- La ubicación orgánica de la Fiscalía, la elección del Fiscal y la duración de su cargo.

¹²³ Tomado de la Ley 1444 del 4 de mayo de 2011.

¹²⁴ Ley 1444 de 2011, Artículo 1. P.1

¹²⁵ *Ibíd.* P. 1.

Entre tanto, la dinámica temporal del Ministerio de Justicia, su fusión para crearse el Ministerio del Interior y de Justicia, y la reciente aprobación de su escisión para (re)crear el Ministerio de Justicia y del Derecho, muestran cómo la agenda gubernamental no ha sido del todo coincidente con las necesidades de la administración de justicia, en un contexto en el que los últimos veinte años muestran una agudización de los conflictos internos y un aumento sin precedentes de las violaciones a los derechos humanos, de restricciones al ejercicio de la democracia y a la defensa de los más mínimos derechos individuales y colectivos, tal como lo consagró la Constitución de 1991.

Como se señaló en la introducción, los datos están echados. La ley 1444 ya ordenó la es-

ciación del Ministerio del Interior y de Justicia, señalando que sus funciones corresponden a las del antiguo viceministerio de Justicia. Por su parte, la discusión importante de reforma a la Justicia no ha comenzado, se hará a partir del próximo 20 de julio (de 2011). En conclusión, cuando las grandes reformas a la justicia se definan, el Ministerio ya estará en pleno funcionamiento, con unas funciones pensadas en el pasado y ancladas en ese pasado.

Estaremos en presencia, entonces, de otro caso de desincronización de la acción estatal. La Rama Judicial, por un lado, y el Gobierno Nacional, por otro. Pero como dijo el ciego “amanecerá y veremos”...

Barrera, Elsy Luz, Jenny Bedoya, Jairo Rodríguez. Creando las bases conceptuales para un análisis institucional de los ministerios en Colombia. 2007. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá.

Barrera, Elsy Luz, Jenny Bedoya, Jairo Rodríguez. Las reformas administrativas de los Ministerios del Interior, Educación y Salud 1991 – 1998. Un análisis institucional. 2008. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá.

Borda, Sandra. La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre ¿La ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? Colombia Internacional. Universidad de los Andes. Colombia. 2007.

Carrillo F., Fernando. La reforma de la justicia en el siglo XXI. Revista Política Colombiana. Publicación de la Contraloría General de la República No. 03 enero – marzo, 2010.

Cartilla Inversión 2010 Proexport.

Consejo Superior de la Judicatura. Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial. Bogota. 2006.

Consejo Superior de la Judicatura. Evaluación Final Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2003-2006. Bogotá. 2006

Corporación Excelencia en la Justicia. Propuesta de Política Pública en materia de Reforma a la Justicia, Metodología y Estructura. 2005.

Corporación Excelencia en la Justicia. 2010. <http://www.cej.org.co/justiciometros/2333-balance-en-materia-de-justicia-legislatura-2009-2010>

Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo hacia un Estado Comunitario 2002-2006. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo. Estado Comunitario: Desarrollo para todos. 2006-2010.

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo Cambio para Construir la Paz 1998-2002. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. Visión Colombia 2019: El centenario. 2005

Departamento Nacional de Planeación. Visión Colombia 2019: El centenario. Garantizar una Justicia Eficiente. 2008

Granados, Jaime. Proyecto de ley por medio del cual se crea el Ministerio de Justicia, se integra el Consejo Superior de Política Criminal y se otorgan

facultades extraordinarias al Presidente de la República. Bogotá. S.F.

Jaramillo, Claudia. Más pesos que contrapesos así ha cambiado el balance de poderes con la reelección. 2009. <http://www.lasillavacia.com>

Pinzón, Martha. El balance del Sector Justicia en Colombia. Corporación excelencia en la Justicia.

Pizarro Leongómez, Eduardo. Una democracia asediada. Editorial Norma. Bogotá, primera edición, 2004.

Gaceta del Congreso 113. Proyecto de Ley No. 240 de 2010 Senado. Gabriel Zapata Correa. 2010.

Proyecto de Ley de 2010. Por la cual se escinde y reorganiza el Ministerio del Interior y de Justicia, se crea el Ministerio de Justicia y del Derecho y se dictan otras disposiciones. Presentado por el doctor Valencia Cossio. S.F.

República de Colombia Rama Judicial del Poder Público. Consejo Superior de la Judicatura. Plan sectorial de desarrollo para la Rama Judicial 2003 – 2006. Octubre de 2002.

Revista Política Colombiana. Publicación de la Contraloría General de la República No. 03 Enero – marzo, 2010.

Zapata, Gabriel. Proyecto de Ley No. 240 de 2010 Senado “por el cual se escinden del Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho y se deroga el artículo 3° de la Ley 790 de 2002”. www.infraestructura.org.co/juridica/.../docs/ProyectoDeLey.doc

Informes

Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Banco Interamericano de Desarrollo 1998.

Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Banco Interamericano de Desarrollo 2000.

Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Banco Interamericano de Desarrollo 2001.

Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Banco Interamericano de Desarrollo 2002.

Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Banco Interamericano de Desarrollo 2003.

Banco Interamericano de Desarrollo. Modernización del Estado. Documento estrategia. Washington, D.C., julio de 2003.

Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Banco Interamericano de Desarrollo 2004.

Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Banco Interamericano de Desarrollo 2007.

Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Banco Interamericano de Desarrollo 2008.

Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Banco Interamericano de Desarrollo 2009.

Banco Interamericano de Desarrollo. Estrategia del Banco con Colombia. 2007-2010. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1398044>

Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 2004. Editorial Mundi Prensa Libros SA. Alfaomega Grupo Editor S.A.

Banco Mundial, Informe Anual del Banco Mundial. Año 2001. <http://www.bancomundial.org/infoanual/2001/index.htm>

Banco Mundial, Informe Anual del Banco Mundial. Año 2002. <http://www.bancomundial.org/infoanual/2002/index.htm>

Banco Mundial, Informe Anual del Banco Mundial. Año 2003. <http://www.bancomundial.org/infoanual/2003/>

Banco Interamericano de Desarrollo. Estrategia del Banco con Colombia. 2007-2010.

Cartilla Inversión 2010 Proexport. <http://www.sli-deshare.net/inviertaencolombia/cartilla-inversin-19-marzo-2009>

Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia. Informe Final. Junio 10 de 2010. <http://www.cej.org.co/comision>.

Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia 2003.

Comisión reforma a la Justicia, Informe final de la comisión de expertos de Reforma a la Justicia. 2010. <http://www.cej.org.co/comision>

Consejo Superior de la Judicatura. Informe parcial del resultado de las evaluaciones de cumplimiento del Plan Sectorial de Desarrollo 2007 – 2009. Febrero de 2010.

Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2004.

Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2005.

Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2006.

Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2007.

Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2008.

Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2009.

Contraloría Delegada para el sector Defensa, Justicia y Seguridad Dirección de Estudios Sectoriales. Contraloría General de la República. El Ministerio de Interior y de Justicia, dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública. Bogotá, Octubre de 2005.

Fondo Monetario Internacional. Informe anual 1998. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/98/s/s98fmi.htm>

Informe de Gestión del Ministerio del Interior y de Justicia al Congreso. Junio 2007 – Junio 2008.

Informe de Gestión del Ministerio del Interior y de Justicia al Congreso. Junio 2008 – Junio 2009.

Informe de Gestión del Ministerio del Interior y de Justicia al Congreso. Junio 2009 – Mayo 2010.

Ministerio del Interior y de Justicia. Informe de Gestión del Ministerio del Interior y de Justicia al Congreso. Junio 2006 – Junio 2007. <http://www.mij.gov.co/eContent/CategoryDetail.asp?IDCategory=253&Name=Informe%20Anual%20al%20Congreso%20&IDCompany=2>

Ministerio del Interior y de Justicia. Informe de Gestión del Ministerio del Interior y de Justicia al Congreso. Junio 2007 – Junio 2008. <http://www.mij.gov.co/eContent/CategoryDetail.asp?IDCategory=253&Name=Informe%20Anual%20al%20Congreso%20&IDCompany=2>

Ministerio del Interior y de Justicia. Informe de Gestión del Ministerio del Interior y de Justicia al Congreso. Junio 2008 – Junio 2009. <http://www.mij.gov.co/eContent/CategoryDetail.asp?IDCategory=253&Name=Informe%20Anual%20al%20Congreso%20&IDCompany=2>

Ministerio del Interior y de Justicia. Informe de Gestión del Ministerio del Interior y de Justicia al Congreso. Junio 2009 – Mayo 2010. <http://www.mij.gov.co/eContent/CategoryDetail.asp?IDCategory=253&Name=Informe%20Anual%20al%20Congreso%20&IDCompany=2>

Ministerio del Interior y de Justicia. Informe de seguimiento gerencial-MIJ. Diciembre de 2009. <http://www.mij.gov.co/eContent/CategoryDetail.asp?IDCategory=253&Name=Informe%20Anual%20al%20Congreso%20&IDCompany=2>

Ministerio del Interior y de Justicia. Informe de seguimiento gerencial-MIJ. Diciembre de 2009.

Ministerio del Interior y de Justicia INPEC. Rendición de cuentas 2009.

Naciones Unidas, CEPAL. Estudio económico de América latina y el Caribe. 2005-2006.

Webgrafía

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7883509>

Situación y perspectivas de la economía colombiana. 2000. <http://www.javeriana.edu.co/decisiones/bancoldex.pdf>

http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_POR-TA-6134951.html

http://www.indexmundi.com/es/colombia/tasa_de_desempleo.html

<http://www.lasillavacia.com>

<http://www.elespectador.com/articulo-221326-judicatura-dice-dara-pelea-su-supervivencia-el-congreso>

<http://www.elespectador.com/articulo186005-se-ample-el-periodo-magistrados-pide-el-consejo-de-estado>

<http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo184102-judicatura-indaga-le-hace-falta-magistratura-de-cara-reforma-judici>

<http://www.elespectador.com/columna179669-justicia-debe-llegar>

<http://www.elespectador.com/colombia/articulo178898-proponen-comision-ex-magistrado-constituir-reforma-judicial>

<http://www.elespectador.com/articulo176260-reforma-judicial-no-puede-reducir-cortes-advierde-consejo-de-estado>

<http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articuloimpreso105202-descongestion-el-reto-de-justicia-2009>

<http://www.elespectador.com/opinion/editorial/articulo-reforma-justicia>

<http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-207842-reforma-justicia-su-recta-final>

<http://www.elespectador.com/impreso/nacional/articuloimpreso181337-justicia-administrativa-paso-de-tortuga>

<http://www.elespectador.com/opinion/editorial/articulo-reforma-justicia>

<http://www.elespectador.com/opinion/columnistas-delimpreso/fernando-carrillo-florez/columna-cual-reforma-justicia>

<http://www.elespectador.com/columna-208639-un-buen-resucitar>

<http://elespectador.com.co/noticias/politica/articulo-cambio-radical-amenaza-retirarse-de-discusion-de-reforma-justicia>

<http://www.elespectador.com/columna157962-deficit-de-justicia>

<http://www.semana.com/noticias-politica/hora-justicia/128395.aspx>

<http://www.semana.com/noticias-justicia/40-propuestas-reforma-justicia/137519.aspx>

<http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-207842-reforma-justicia-entra-su-recta-final>

<http://www.semana.com/noticias-nacion/gobierno-altas-cortes-admiten-reforma-justicia-no-prioridad/144538.aspx>

<http://www.semana.com/noticias-politica/ventilador-notarias/125628.aspx>

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2621713>

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2620209>

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4624139>

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7884708>

http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8802694.html

http://www.eltiempo.com/opinion/editoriales/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8812343

http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8820540.html

http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8802119.html

<http://www.reei.org/reei7/Amnistia.pdf>

<http://www.cej.org.co/publicaciones/justiciometros/1220-situacion-del-desplazamiento-en-colombia--1997-2009>

<http://www.diariocritico.com/colombia/2010/Mayo/notevagustar/206635/homicidios-en-colombia-estan-casi-cinco-veces-por-encima-de-la-media.html>

Fuentes

DANE - Encuesta Continua de Hogares, Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2009: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Gran_encuesta_integrada_hogares.pdf

Ministerio del Interior y Justicia. Plan de Desarrollo Administrativo Sectorial 2009. www.mij.gov.co/econtent/library/.../DocNewsNo1587Document-No3701.XLS

Colegio de Abogados. Reforma a la Justicia. Comisión de expertos de reforma a la Justicia. 2009

DANE - Encuesta Continua de Hogares, Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Plan de Desarrollo Administrativo Sectorial 2009. <http://www.dafp.gov.co/dmdocuments/Plan%20de%20Desarrollo%20Administrativo%202009.pdf>

Revista Semana. Las 40 propuestas de reforma a la justicia. 12 de abril de 2010. <http://www.semana.com/noticias-justicia/40-propuestas-reforma-justicia/137519.aspx>