

resumen

El artículo presenta el análisis de la experiencia de la fusión del Ministerio del Interior con el Ministerio de Justicia y del Derecho acaecida en el año 2002 (bajo el Programa de Renovación de la Administración Pública PRAP) y desarrollada hasta el año 2010, en el que comienzan a plantearse las discusiones en la opinión pública acerca de la necesidad de escindirlos. En este recorrido se señalan tanto las condiciones del país y del sector justicia como de cada uno de los ministerios a lo largo de esos años, centrándose, especialmente, tanto en el proceso de fusión como en los resultados vistos en términos de la solución de los problemas que debía abocar el ministerio fusionado. Lo que la experiencia muestra es que efectivamente se trata de un caso de reforma fallida donde, desde el comienzo, predominaron argumentos de tipo fiscal, dejando por fuera análisis técnicos que permitían señalar, como se verá, que la fusión era "artificial" y que estaba condenada, tarde o temprano, a ser cuestionada. El nuevo ministerio no "cuajó", más bien había dos ministerios bajo el mismo nombre, no logró consolidarse ni institucionalizarse en el ámbito público, especialmente en un tema tan sensible como es el de la justicia, y por ello, ya desde antes de finalizar el segundo periodo de gobierno del Presidente Uribe, se comenzó a ventilar la necesidad de la reforma que permitiera re-crear el ministerio de Justicia.

Palabras clave: Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio del Interior, Reformas Institucionales, Institucionalismo, Análisis Institucional, Reforma administrativa, Entidades públicas, Administración Pública.

abstract

From the Ministry of Law and Justice to the Ministry of Justice and the Interior: a case of failed institutional reform.

This article analyses the merging of the Ministry of the Interior with the Ministry of Law and Justice which began in 2002 (as part of the Public Administration Renovation Programme - PRAP) and continued up to 2010, involving open discussion about the need for splitting them up. The article indicates the conditions affecting the country and the legal sector at the time, as well as those affecting each ministry during these years. It deals particularly with such merger and the results seen in terms of how the merged ministry should address itself to resolving problems. Experience has shown that this was effectively a case of failed reform in which fiscal arguments predominated from the start, technical analysis having been left aside but which would have shown that such merger was "artificial" and was condemned (sooner or later) to become questioned. The new ministry did not gel; it could rather be said that there were two ministries having the same name. There was no consolidation or institutionalisation within the public setting, especially regarding a topic as sensitive as justice, and thus the need for reform leading to re-creating the Ministry of Justice began to be expressed before the end of the president Uribe's second term in office.

Key words: Ministry of Justice and the Interior, Ministry of Law and Justice, Ministry of the Interior, institutional reform, institutionalism, institutional analysis, administrative reform, public entity, public administration.

resumo

Do Ministério da Justiça e do Direito para o Ministério do Interior e da Justiça. Uma frustração de reforma constitucional

O artigo apresenta a análise da tentativa de fusão do Ministério do Interior com o Ministério da Justiça e do Direito, ocorrida no ano 2002 (sob o programa de Renovação da Administração Pública PRAP) e desenvolvida tão somente até o ano 2010, quando começam as discussões na opinião pública sobre a necessidade de dividi-los. Nesse percurso indicam-se as condições do País e do setor da justiça, assim como de cada um dos ministérios ao longo desses anos, destacando principalmente o processo de fusão e os resultados conferidos em relação à solução dos problemas que devia atingir o ministério fusionado. O que a experiência deixa é que realmente tratase de uma reforma constitucional frustrada onde houve desde o começo, predomínio de argumentos do tipo fiscal, evitando análises técnicas que permitiam apontar -como indicar-se-á- que a fusão era "artificial" e que estava condenada, mais cedo ou mais tarde, a ser rebatida. O novo ministério não foi "bem cozido", certamente existiam dois ministérios sob o mesmo nome. Não se entrosou nem se institucionalizou no âmbito público, especialmente num tema tão importante como da justiça e por isso, desde antes do encerramento do segundo período de governo do Presidente Uribe, começou a se falar sobre a necessidade de uma reforma que permitisse voltar ao Ministério da Justiça.

Palavras chave: Ministério do Interior e da Justiça, Ministério da Justiça e do Direito, Ministério do Interior, Reformas Institucionais, Institucionalismo, Análise Institucional, Reforma Administrativa, Entidades Públicas, Administração Pública.

Recibido: enero de 2011 / Aprobado: abril de 2011

CORREO IMPRESO: Calle 44 No. 53-37 CAN, Bogotá, D.C., Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Sala de Profesores.

Rodríguez Hernández, Jairo Enrique; Rey, James y Fonseca, Daniel. 2011. Del Ministerio de Justicia y del Derecho al Ministerio del Interior y de Justicia. Un caso fallido de reforma institucional. *Administración & Desarrollo* 39 (53): 35-56.

Del Ministerio de Justicia y del Derecho al Ministerio del Interior y de Justicia. Un caso fallido de reforma institucional

JAIRO ENRIQUE RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ*

JAMES REY**

DANIEL FONSECA**

Introducción

Dentro del proceso de desarrollo investigativo del Grupo de Organizaciones, políticas públicas y gestión - Redes, en el presente año se está abordando el intento (y ahora decisión oficial del nuevo gobierno) de recreación del Ministerio de Justicia, escindiéndolo del Ministerio del Interior. La pregunta obligada es, en consecuencia, ¿porqué lo que Dios ha unido lo quiere separar el hombre?, y si bien la respuesta final no se tendrá hasta que se termine el proceso investigativo, se ha querido en este documento avanzar en el estudio del proceso de fusión del Ministerio de Justicia y del Derecho con el Ministerio del Interior, proceso que se ha desarrollado a lo largo de los ocho años del gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez, pero que a finales de su segundo periodo llevó a la presentación del primer proyecto de escisión, lo cual llevaría a pensar que se trata de un caso fallido de reforma institucional ¿Será válida esta afirmación?

De otra parte, el tema es relevante, no solo por su actualidad sino porque vuelve a poner en el tapete la discusión acerca de la bondad de las reformas institucionales. Nos estamos acostumbrando a las reformas, parecemos muy a gusto reformando entidades e instituciones, pero ¿de toda esa espuma queda algo? Al parecer tienen mayor acogida las reformas a la administración pública y a los organigramas que a los sistemas de gestión y en especial a los sistemas de estímulos e incentivos para que las entidades públicas funcionen mejor. El caso que vamos a analizar parece

* Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Investigador principal. CORREO-E: jairodri89@gmail.com

** Auxiliares de investigación

no alejarse mucho de ese patrón. Por eso, casi ocho años después comienzan las voces que señalan que la reforma fue un fracaso y debe echarse atrás. No será que lo primero que debería echarse atrás es a esos reformadores que concibieron esa reforma. Las reformas son del tamaño de quienes las conciben. Midamos, entonces, el tamaño de las fusiones del año 2003.

El artículo está organizado en cinco partes. En la primera se revisará el contexto general del país y en particular del sector justicia para el periodo 2002 - 2010. En la segunda se analiza el Ministerio de Justicia y del Derecho antes de su fusión. En la tercera se estudia el proceso de fusión con el Ministerio del Interior, para lo cual se hace una pequeña semblanza de este último. En la cuarta parte se revisan los resultados de la fusión y la evolución posterior del nuevo Ministerio. En la quinta y última parte se evalúa en su totalidad el proceso y se obtienen unas conclusiones preliminares con base en lo estudiado hasta el momento, pues como se comentó líneas atrás, este no es más que un avance del proyecto de investigación que se está desarrollando. Se espera, entonces, haber logrado un buen recuento de lo sucedido en ese proceso.

1. Contexto general y del sector Justicia

1.1 Contexto general nacional

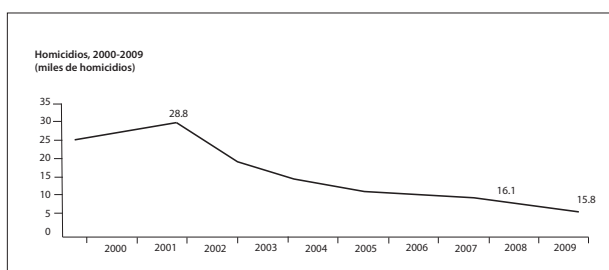
Para analizar, de manera sucinta, el contexto nacional del periodo estudiado solo tomaremos dos variables. De una parte la situación de orden público y violencia, y de otra, la situación fiscal. Esto por cuanto permiten entender las prioridades del gobierno nacional tanto en el tema justicia, (derivadas de las acciones contra la propiedad, bienes y honra de los ciudadanos), como de los recursos disponibles para enfrentar los diversos problemas que atiende un gobierno.

En cuanto al panorama de la seguridad, la lectura del gobierno del doctor Uribe se enfoca en afrontar el problema de la violencia ejercida por organizaciones criminales de diversa índole, que se manifiestan en la sucesión de homicidios y secuestros, la repetición de actos terroristas y la profusión de negocios ilícitos, lo cual no solo es un obstáculo para el crecimiento económico, sino también una amenaza para la

viabilidad de la Nación¹. El afrontar este problema permite que el país recupere su seguridad interna, lo cual facilitaría la inversión extranjera, contribuyendo a la disminución de la tasa de desempleo, enfrentando así las consecuencias de la crisis económica del lustro anterior y de la falta de una política de seguridad².

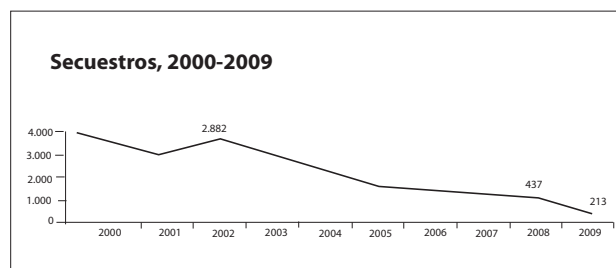
Los resultados son contundentes en el sentido de la disminución del número de homicidios, así como de secuestros y de extorsión a personas, como lo dejan ver las dos gráficas siguientes.

Gráfico No. 1. Evolución del número de homicidios 2000 - 2009



Fuente: Cartilla Inversión 2010 Proexport.

Gráfico No. 2. Evolución del número de secuestros 2000-2009



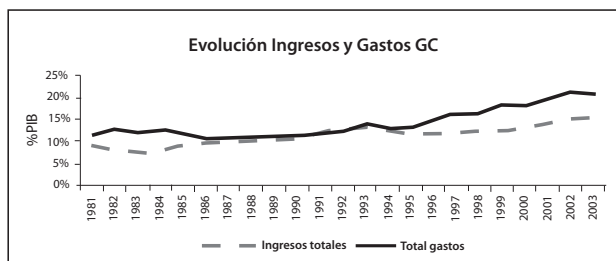
Fuente: Cartilla Inversión 2010 Proexport.

De otro lado, el déficit fiscal no ha sido superado a pesar de los innumerables esfuerzos por mantener la austeridad en el gasto institucional como se puede apreciar en el siguiente gráfico, en el que se cruza la información de ingresos totales y gastos totales de la nación.

¹ Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario 2002-2006. Álvaro Uribe Vélez.

² Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: Desarrollo para todos. 2006-2010. Álvaro Uribe Vélez.

Gráfico No. 3. Evolución de Ingresos y Gastos Gobierno Central 1981-2003



Fuente: Sector Público y Déficit Fiscal. Julio César Alonso, María Emma Cantera, Beatriz Orozco, Datos DNP.

Este gráfico muestra que en los años que antecedieron al gobierno Uribe los gastos iban creciendo de manera mucho más fuerte que los ingresos y por eso el tema del déficit fiscal se puso en el orden del día. Esto significó dos cosas propias del gobierno del periodo Uribe, el aumento en el gasto en defensa y en general en la política de seguridad democrática, a su vez el intento por disminuir el déficit fiscal del gobierno, el cual se convierte en uno de los principales argumentos de la fusión ministerial.

1.2. Contexto general del sector justicia

Para la construcción del contexto del Sector Justicia se considerarán los Planes de Desarrollo comprendidos durante el periodo 1998 y 2010, los informes presentados por el Ministerio del Interior y de Justicia y los informes de la Corporación Excelencia en la Justicia, con los cuales se pretende no solo establecer la mirada del gobierno frente al sector sino también observar las razones y las acciones que llevaron a la formulación de reformas.

En esa medida encontramos que para el periodo 1998-2002 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 violencia³, con lo cual contrarrestar 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

³ Plan Nacional de Desarrollo Cambio para Construir la Paz, 1998-2002. Andrés Pastrana A.

penitenciario utilizando alternativas a la pena, como: Arresto domiciliario, Multa, Libertad vigilada y Reparación de daños causados, etc.

Y 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.

Con esto, durante el primer periodo de gobierno del doctor Álvaro Uribe⁴ se introducen otras modificaciones en el sector como la reforma y fusión del Ministerio del Interior con el Ministerio de Justicia, en el que las líneas fuertes de política se enfocan en el siguiente frente:

- Fortalecimiento del Servicio de Justicia

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

Desde el análisis de la Corporación excelencia en la justicia el panorama para el sector es bastante desalentador puesto que en su informe⁵ presentan como hallazgos en la rama judicial:

- Excesiva litigiosidad en ámbitos civiles con la conocida congestión generada por el exceso de juicios

⁴ 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.

⁵ Pinzón, Martha. El balance del Sector Justicia en Colombia. Corporación excelencia en la Justicia.

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 juzgamiento⁶.

De otro lado, al mirar las estadísticas del sector justicia, se observa cómo a lo largo del periodo estudiado, que va de 1998 a 2006, subsisten problemas sin solución real. Así, por poner un ejemplo, el índice de congestión acumulado por áreas de atención señala que pasó de 70 a 55 en el área laboral y de 57 a 45 en área de menores; pero a su lado el índice se elevó de 73 a 75 en el área civil, de 54 a 56 en el área familiar y se mantuvo en 54 en el área penal. Esto señala que a pesar de los esfuerzos por descongestionar la rama el problema sigue en las mismas proporciones.

Igualmente, si se observa el número de expedientes que entra y sale del inventario, los cambios no han sido mayores. Si en 1998 entraban 1.402 expedientes y salían 1.289, en el año 2003 entraban 1.270 frente a 1.375 que salían lo que presagiaba un mejoramiento; pero si se mira el año 2008 se encuentra nuevamente con que ingresan 1.445 frente 1.298 que salen, lo cual conduce finalmente que frente al año 1998 que existían 2.529 expedientes en inventario en el año 2008, diez años después, el inventario se eleve a 3.128, es decir tuvo un aumento del 23% en todo el periodo considerado.

Señala esto, entonces, que el sector justicia mantiene viejos problemas sin resolver y para los cuales se supondría tanto el Ministerio de Justicia y del Derecho, en su momento; como el Ministerio del Interior y de Justicia de 2003 en adelante deberían ayudar a solucionar.

⁶ Pinzón, Martha. El balance del Sector Justicia en Colombia. Corporación excelencia en la Justicia.

Finalmente, debe señalarse que desde el nivel internacional había un interés especial en que Colombia pudiera resolver problemas de justicia no solo en el campo de los derechos humanos sino en la aplicación de adecuada y oportuna justicia para la justicia ordinaria, aspectos en los que las ONG internacionales, tipo Human Right Watch y gobiernos de Europa, e incluso los propios Estados Unidos, veían con malos ojos las soluciones dadas al conflicto interno.

2. El Ministerio de Justicia y del Derecho antes de la fusión

A continuación se hace un breve recuento del Ministerio del Justicia y del Derecho hasta antes de su proceso de fusión, así como de la conformación del sector y otros aspectos esenciales.

El Ministerio de Justicia fue creado mediante la Ley 68 de 1995 y en su quehacer misional fue 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 estupestaficientes, 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 a 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 quitado, otorgándosele a entidades de la propia Rama su administración; transformando al Ministerio en un ente planificador en políticas de la materia judicial, con el poder de plantear reformas legislativas correspondientes al tema de su interés o sea al tema judicial, pero igualmente se le concedió el poder de evaluar y promover la solución de conflictos por medios alternativos para tener una justicia mucho más eficaz y eficiente.

Su sector estaba conformado por el INPEC, la Dirección Nacional de Estupestaficientes, la Imprenta Nacional y la Superintendencia de Notariado y Registro; ya en el año de 1999, se organiza el Ministerio de Justicia y del Derecho, con respecto a las entidades

que integran el sector de justicia, y señalándole los objetivos principales del ministerio en su formulación y adopción de políticas como los planes generales, programas y proyectos correspondientes; igualmente, la coordinación de la rama tanto ejecutiva como de la judicial, la promoción de los mecanismos formales y alternativos de acceso a la justicia, todo con el fin de crear una eficiencia y eficacia de la administración pública.

2.1 Funciones asignadas

Dentro del Ministerio de Justicia y del Derecho, antes de la fusión tenía definida diez funciones propias del sector, dichas funciones otorgadas en el Decreto 2490 de 2002, son las siguientes:

Cuadro No. 1. Funciones del Ministerio

No.	FUNCIONES DECRETO No. 2490
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 materia de 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.
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.

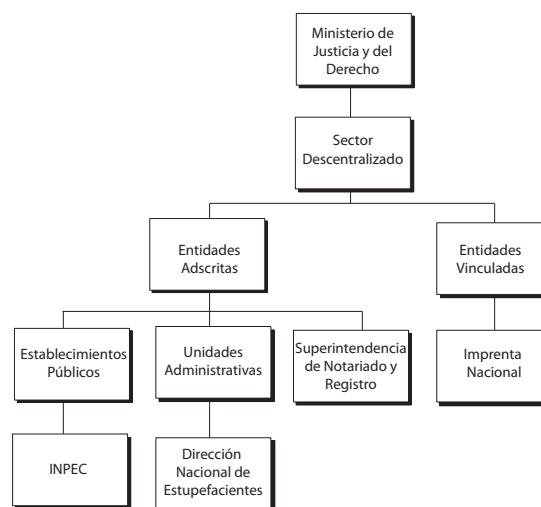
Como se observa, el Ministerio tenía funciones que respondían al sector y a las necesidades políticas del momento, las cuales abarcaban desde la formulación de política en materia de justicia hasta la defensa del ordenamiento jurídico. En la práctica, sin embargo, el ministerio se estaba enfocando en lo relacionado dando una mayor prioridad a la infraestructura en el

sector carcelario como se puede observar en el gráfico No. 12 referido a los presupuestos de inversión del Ministerio en la época. Se puede ver cómo el Ministerio ha invertido grandes cantidades de dinero a este programa, 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 si no que también intenta acercar a la ciudadanía a tener una justicia más eficiente y eficaz, por esto 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.

2.2 Estructura del sector

La conformación del sector en el año 2002 antes de la fusión era la siguiente:

Gráfico No. 4. Estructura del Sector de Justicia y del Derecho



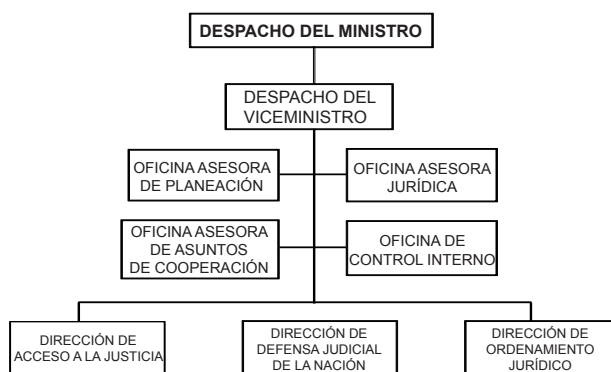
Fuente Decreto 2490 de 2002 elaboración propia.

Como se puede observar, el Ministerio antiguamente tenía un rango de acción en el sector que se conformaba por un establecimiento público (el INPEC), tenía una unidad administrativa especial (la Dirección Nacional de Estupefacientes), la Superintendencia de Notariado y Registro y como entidad vinculada a la Imprenta Nacional. Como se puede observar con estas cuatro entidades respondía a las necesidades al sector de la justicia y de derecho.

2.3 Estructura interna del Ministerio

La estructura del Ministerio estaba desarrollada de la siguiente manera:

Gráfico No. 5. Estructura del Ministerio de Justicia y del Derecho



Fuente: Decreto 2490 de 2002. Elaboración propia.

Como se observa la estructura del Ministerio era básica teniendo el Despacho del Ministro, cuatro oficinas de apoyo, como eran, 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.

2.4 Evaluación de la gestión del Ministerio

Para hacer una evaluación de la gestión del Ministerio, a la 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 de las herramientas que permitiera fortalecer la independencia y autonomía de la Rama Judicial. Así todos los años noventa se pueden calificar como un periodo de transición de esa “administración delegada” a una administración autónoma, lo cual no podía estar exento de problemas.

En cuanto a lo segundo, el Ministerio de Justicia y el Derecho, como hemos podido observar, funcionaba con tres dependencias misionales que se encargaban principalmente de cumplir con objetivos específicos asignados por la ley. Dentro del Estudio técnico de fusión adelantado por el propio ministerio podemos observar que se le hizo una evaluación de cómo iba el ministerio dentro de sus procesos misionales como administrativos. Así se encontró que la Dirección de Acceso a la Justicia, se habían logrado grandes retos debido a que desde el nivel central se han podido gestionar, recursos humanos, técnicos y financieros para el mejoramiento del acceso a la justicia en un país donde se está en permanente conflicto con diversos actores.

La segunda dirección que tocó el estudio es la del Ordenamiento Jurídico, y comienza a evaluar su gestión en siete procedimientos que cumplen el papel misional de la entidad, pero se le analiza en cambio a tres procesos que son los fundamentales para el Ministerio estos son: “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”⁷. 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 de 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 riesgos sus recursos”⁸.

Como podemos observar, desde el mismo estudio se dio a entender que las direcciones que tenía el ministerio eran fundamentales 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

⁷ Estudio Técnico Ministerio de Justicia y del Derecho. Enero 2003, p. 91.

⁸ Ibíd. P. 93. Subrayado nuestro.

cuales seguramente presentaban fallas, fallas que no vislumbraban la necesidad de eliminar o fusionar el Ministerio sino de 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 dañen ninguna parte dentro del proceso misional de las entidades, dando 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.

3. El Proceso de fusión con el Ministerio del Interior

Para referirnos a la fusión del Ministerio de Justicia con el del Interior debemos partir por hacer una pequeña semblanza de este último Ministerio.

3.1 El Ministerio del Interior

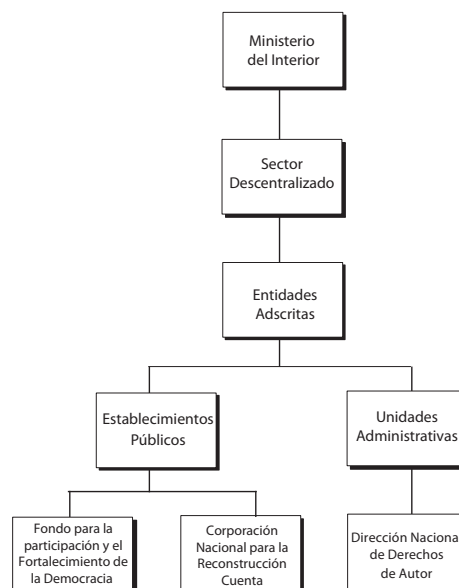
El Ministerio del Interior, antiguamente de Gobierno, es tan antiguo como la mayor parte de nuestras instituciones. Ya en la Constitución de 1886 se hace mención del Ministerio como de Gobierno. En su evolución institucional ha estado marcado por normas como la Ley 70 de 1993 que crea la Dirección para Comunidades Negras, el Decreto 2233 de 1995 que crea el Sistema Nacional de Inteligencia, la Ley 418 de 1997 que consagra instrumentos para la búsqueda de convivencia, y el Decreto 2546 de 1999 que reestructura el Ministerio y le adscribe el Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia, la Corporación “Nasa Kiwe” y la Dirección Nacional del Derecho de Autor.

En este proceso histórico el Ministerio abarcaba inicialmente una gran cantidad de funciones, las cuales poco a poco fueron reasignadas en la medida que se creaban otros ministerios, pero se le asignan unas funciones particulares al Ministerio del Interior, que es la de interlocutor entre los grupos indígenas y el gobierno, como la prevención de riesgos y desastres. A lo largo del tiempo y principalmente desde el año 1991 se le han otorgado a este Ministerio las funciones con lo que se refiere a la parte política, tanto como es la descentralización política como la interlocución con los distintos actores políticos para una mejor gobernabilidad dentro del gobierno en curso, hasta el año de 1995 por medio de la Ley 199 es por la cual se modifica el Ministerio, dándole más funciones y

cambia la denominación del Ministerio de Gobierno fijándole principios y reglas generales, las cuales se sujetan al Gobierno Nacional.

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

Gráfico No. 6. Conformación del Sector Ministerio del Interior



Fuente. Estudio técnico Ministerio de Justicia y del Derecho. 2003. Elaboración propia.

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, el Estudio técnico nos permite observar la planta de personal y podemos observar que este Ministerio poseía en sus recursos humanos.

Cuadro No. 2. Planta de Personal Ministerio de Justicia.

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 a 474 personas, de quienes uno de sus puntos fuertes era el nivel profesional para mostrar la tendencia del Ministerio en la elaboración y planificación de políticas públicas. Sin embargo, en el nivel asistencial, contaba con un alto número de funcionarios.

3.2 Las razones de la fusión

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”⁹.

En ese marco, el Gobierno Nacional expide la Directiva Presidencial No. 10 de agosto de 2002 en la cual estableció los compromisos del Estado Comunitario frente a una nueva cultura de lo público y creó 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 directiva presidencial y plantea 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 reducían los gastos de funcionamiento de las entidades. Por supuesto esto se traduce en una reforma del aparato estatal.

En 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 inmediación en la atención de las necesidades de los ciudadanos, ...”¹⁰. En los artículos siguientes la ley da la autorización al gobierno nacional para que proceda a la fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho, de los Ministerios de Salud y de Trabajo y Seguridad Social, y de los Ministerios de Comercio Exterior y 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.

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 Fusión¹¹ de los Ministerios, el cual sustentó las decisiones correspondientes.

El documento es pobre en los argumentos del porqué de la fusión, sus ventajas y posibles inconvenientes. El numeral 6 que es el que más se acerca a ese análisis 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

⁹ 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.

¹⁰ República de Colombia. Ley 790 de 2002, artículo primero.

¹¹ 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.

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.

o 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.

o 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.

o 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”¹².

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 empleos para un valor de nómina anual de 21.202 millones de pesos, y que con la fusión los empleos quedan en 484 (disminución de 212 empleos), que significa un ahorro mensual de 474 millones 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 un total de 125 correspondientes al Ministerio del Interior por un valor total de 2.661 millones anuales.

La gran conclusión del estudio es que “Con el proceso de fusión y la terminación de los 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 \$6.9156 millones y anual de \$8.348 millones de pesos”¹³.

Como se observa, en estas notas, hay muy poco de argumento y mucho de cifras. Muy poco argumento del porqué o cómo se pueden fusionar esos ministerios para generar realmente una “mirada más integral” sobre los temas que se abordan, lo cual se muestra en la lapidaria frase “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 fusión, con lo cual se denota el criterio fiscalista de la misma¹⁴.

¹³ Ibid., p. 206.

¹⁴ 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 mínimo un ahorro del 20%.

¹² Ibid., pp. 130-131.

4. La fusión, sus resultados y la evolución posterior

4.1 El cambio normativo

Es así que mediante el artículo 3° de la Ley 790, se ordena fusionar el Ministerio del Interior con el Ministerio Justicia y del Derecho y el 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 Justicia¹⁵, lo cual plantea las nuevas directrices del sector para atender a los objetivos del Estado y del Gobierno.

Veamos las funciones planteadas para el nuevo ministerio. El cuadro a continuación las resume.

¹⁵ Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia, 2003.

Cuadro No. 3. 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
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

FUNCIÓN	Decreto 200 de 2003	Perfil Reforma 1 (Decreto 4530 de 2008)
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	
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: Decreto 200 de 2003 y 4530 de 2008. Elaboración propia.

En la fusión del Ministerio del Interior con el Ministerio de Justicia, se han incrementado las funciones del nuevo Ministerio pasando de 9 a 31 funciones, pero de las nueve funciones originales, solo se mantuvieron ocho, dejando por fuera la función 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”¹⁶.

Se deja por fuera un tema que es el de la articulación entre la Rama Legislativa y la Rama Judicial, cortando con el flujo de información y de colaboración entre las dos Ramas del poder público, debilitando el apoyo mutuo para presentar un mejor servicio en el tema de la justicia.

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

Con la primera gran reforma administrativa lo que se observa es cómo 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.

¹⁶ Tomado del Decreto 2490 de 2002.

- Preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes al Sector Administrativo del Interior y de Justicia y sus planes de desarrollo administrativo.

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 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 una 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.

4.2 Los cambios en el direccionamiento y las estructuras

4.2.1 Los cambios en la política general y en la dirección

Para hacer una visión general del cambio de políticas 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”¹⁷ 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”¹⁸. 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, hacen parte de la justicia informal.

En cuanto al sistema penitenciario y carcelario, el Plan señala que el hacinamiento se había constituido en la fuente primaria de la problemática penitenciaria, y que no existen en este momento programas estructurados de atención integral en relación con la educación, capacitación, salud y formación para cumplir con las finalidades de la pena, así como tampoco se utilizan alternativas a la pena como: arresto domiciliario, multa, libertad vigilada, reparación de daños causados, etc.

Para el primer periodo de gobierno del Presidente Uribe el tema de la Justicia hace parte del aparte dedicado a brindar seguridad democrática dentro de lo cual se contempla el fortalecimiento del servicio de justicia¹⁹, 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, el 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 de 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

¹⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 Cambio para construir la Paz. DNP, 1998, en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>

¹⁸ *Ibíd.*, p. 378.

¹⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario. DNP 2003. En <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>

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 al 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 expidió 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 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 pone 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 el momento se habían convertido en asuntos críticos. Junto a 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.

Ahora bien, estos cambios de política no responden solamente a los cambios en la realidad sino que suponen una interpretación de parte de quien dirige el Ministerio. Para ver, entonces, los cambios en la dirección, se estableció el nombre y periodo de cada uno de los Ministros que estuvo al frente de la entidad para el periodo en estudio. El Cuadro a continuación muestra el resumen.

Cuadro No. 4. Ministros del Despacho Ministerio del Interior y de Justicia 1998 - 2010

	MINISTRO 1	MINISTRO 2	MINISTRO 3	MINISTRO 4	MINISTRO 5	MINISTRO 6	MINISTRO 7	MINISTRO 8	MINISTRO 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	Germán 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 VÉLEZ 2002-2006	ÁLVARO URIBE VÉLEZ 2002-2006	ÁLVARO URIBE VÉLEZ 2006-2010	ÁLVARO URIBE VÉLEZ 2006-2010	JUAN MANUEL SANTOS 2010-2014
FILIACIÓN POLÍTICA	LIBERAL		LIBERAL		CONSERVADOR	CONSERVADOR	CONSERVADOR	CONSERVADOR	CAMBIO RADICAL
FORMACIÓN PROFESIONAL		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 Magister en Administración de Empresas	ABOGADO	ABOGADO	Abogado, doctorado en Gobierno y Administración Pública

Fuente: Decretos de nombramiento. Construcción propia.

De acuerdo al cuadro anterior podemos apreciar que durante cerca de 12 años se produjeron 9 cambios de ministro, señalando de un lado la falta de continuidad en los procesos y lineamientos de dirección, dados los constantes cambios de ministro, y, de otro, las variaciones y prioridades del Ministerio, los perfiles de los ministros que en términos generales poseían mayores competencias profesionales, para una mayor gestión en los temas políticos concernientes a los lineamientos y necesidades del interior para la administración de justicia. Así se deduce, por lo menos de las declaraciones de “abandono” dadas por las Altas Cortes durante el periodo estudiado, en la cual según su opinión se “perdió la interlocución” con el Gobierno Nacional²⁰.

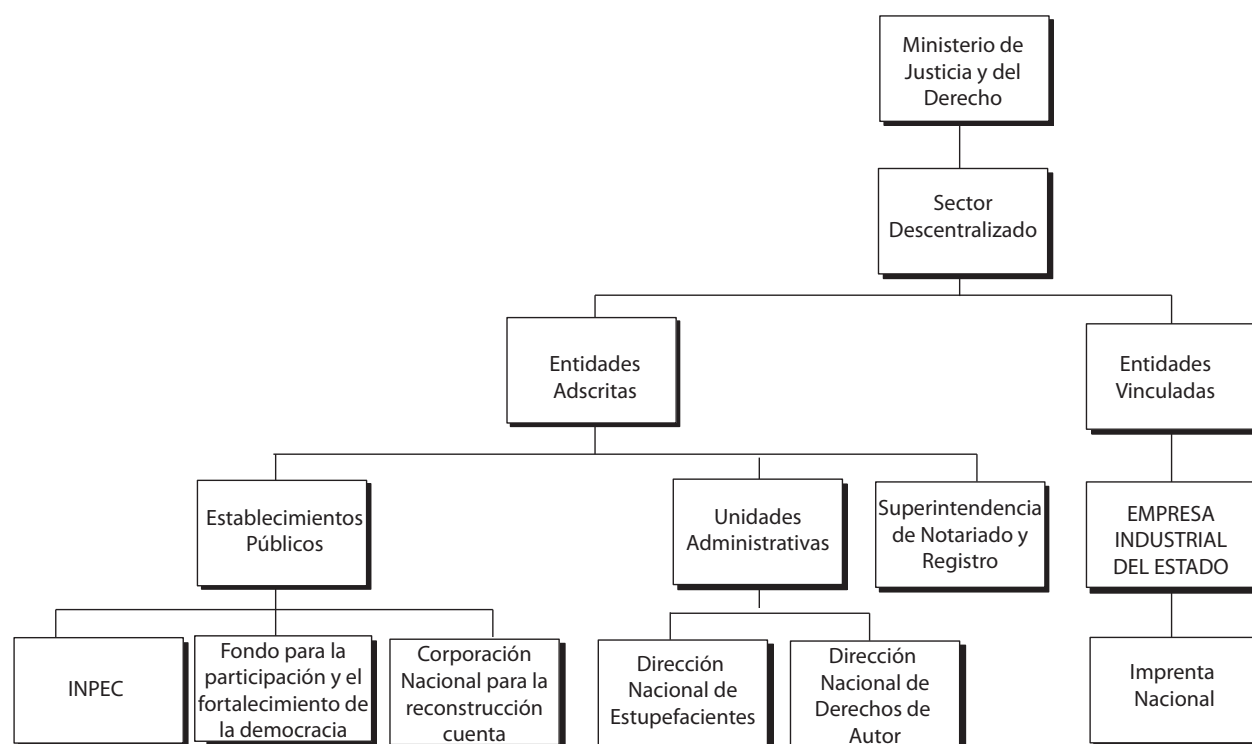
²⁰ Ver notas de prensa de declaraciones del presidente de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia. www.elspectador.com

4.2.2 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 más un rango de influencia mucho mayor para la solución de conflictos.

Dentro de ellos se agrega la Dirección de Derechos de Autor que tenía antiguamente el Ministerio del Interior, además de ello se le agrega: 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. 7. Estructura del Sector del Interior y de Justicia



Fuente: Cartilla, Manual Estructura del Estado, Novena Edición. DAFP.

4.3 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.

4.3.1 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. 5. Planta de Personal propuesta para el Ministerio del Interior y de Justicia.

Planta propuesta (sueldo básico)				
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 como quiera que no se crearon 484, sino 483 empleos y teniendo algunas pequeñas modificaciones en la composición por niveles.

Dentro del Ministerio se observa que en el año 2003 y por medio del Decreto 202 de 2003 fusionando los dos ministerios se crean 483 puestos, los cuales se han modificado hasta el año 2008, que fue la última gran reforma administrativa con un aumento a 532 puestos. Esto se evidencia en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 6. Cambios en la planta de personal 2003 y 2008

Nivel	2003				2008			
	Decreto 202 de 2003				Decreto 4531 de 2008			
	LN	CA	Total	Total %	LN	CA	Total	Total %
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
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
	LN = Libre Nombramiento				CA = Carrera Administrativa			

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

Como podemos observar en este cuadro hay un aumento de aproximadamente 3% en el nivel profesional, igualmente se observa un incremento mayor al 3% del nivel de asesores, observamos una disminución significativa del nivel asistencial, pasan de 148 a 137 empleados con una disminución aproximada del 5%, como se observa también hay una disminución del nivel técnico que no es tan significativa como en los demás niveles.

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 capacidad institucional para ser más un creador de políticas públicas que un ente ejecutor; lo cual no quiere decir que efectivamente esto haya ocurrido.

Pero a pesar de este gran cambio, solo pasó un año y ya por medio del Decreto 1015 de 2004 el Ministerio hizo la primera modificación en la planta de personal, lo cual ocurre por la creación de una nueva oficina dentro del Ministerio, creando con ello catorce puestos en total, de los cuales el 50% son puestos técnicos y el otro 50% son asistenciales. Al año siguiente por medio del Decreto 4332 del año 2005 se crearon dos puestos de dirección, la cual respondió al Decreto 4331 del mismo año.

Así es como llegamos al año 2008, y por medio el Decreto 1721 de 2008 se crean 32 puestos en total con una distribución de: 28 del nivel profesional, dos a nivel de dirección, uno a nivel asistencial y uno de asesor.

Por medio del Decreto 4531 de 2008, se hizo la primera gran modificación de la planta de personal, aumentando de 483 empleados en 2003 a 2008 un gran total de 583 empleados, observando que hay gran aumento en el nivel profesional a la par de la disminución de los niveles técnicos y asistencial.

Todo lo anterior permite inferir que los grandes ahorros de la fusión, en términos de número de empleos, se revirtieron en los años subsiguientes, con lo cual se muestra que la fusión no tuvo un adecuado diseño organizacional. La reducción de la planta con el Ministerio fusionado tuvo que revertirse, puesto que no permitía el cumplimiento cabal de las funciones misionales asignadas, lo que condujo a las ampliaciones de planta reseñadas.

4.3.2 Las variaciones presupuestales

El presupuesto Nacional a lo largo de los 13 años, se ha incrementado de forma sustancial, la pregunta

es ¿cuánto de este presupuesto es del Ministerio que estamos estudiando? El cuadro a continuación nos permite tener una respuesta.

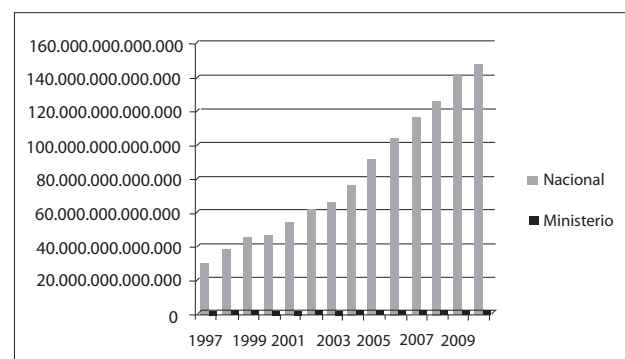
Cuadro No. 7. Evolución del Presupuesto Nacional y del Ministerio 1997-2010

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
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 el Cuadro se puede observar cómo hay un crecimiento, en cifras absolutas, tanto del presupuesto Nacional como el del Ministerio. Sin embargo, como lo deja ver la gráfica a continuación la tasa de crecimiento del nacional es mucho mayor que el 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.

Gráfico No. 8. Evolución del presupuesto Nacional y del Ministerio 1997-2009



Fuente: Ley anual de presupuesto.

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 fusionados. El gráfico a continuación lo muestra.

Gráfico No. 9. Aumento en el Presupuesto del Ministerio.

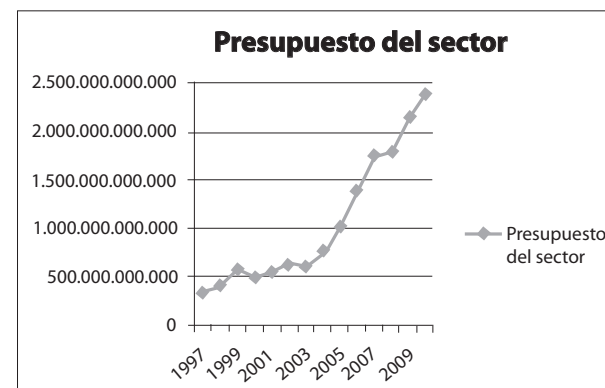


Fuente: Cuadro No. 7. Elaboración propia.

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, el incremento dentro del presupuesto del ministerio tuvo su punto máximo en el año 2007, con un total de \$672.817.778.634.

De igual manera, el presupuesto del Sector de Interior y Justicia se completa por los recursos del Ministerio fusionado y de las entidades adscritas y vinculadas. El gráfico a continuación nos deja ver la magnitud del crecimiento.

Gráfico No. 10. Presupuesto del Sector Interior y de Justicia



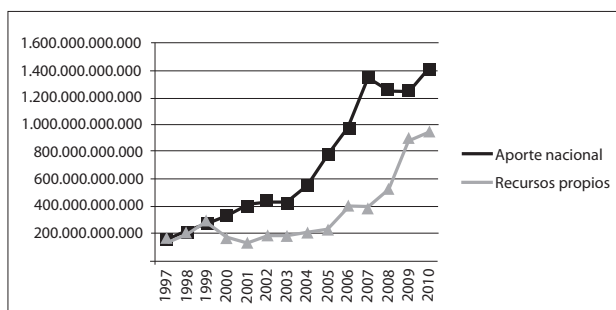
Fuente: Ley anual de Presupuesto. Elaboración propia.

Como se aprecia en la gráfica, el presupuesto del sector siempre se ha mantenido en un crecimiento

alto, pero esto se debe a que ellos poseen un elemento dentro del sector que es la Superintendencia de Notariado y Registro, lo cual genera unos ingresos supremamente altos.

El gráfico a continuación muestra la incidencia de los recursos propios con relación al aporte nacional.

Gráfico No. 11. Aporte Nacional y Recursos Propios del Ministerio de Interior y de Justicia

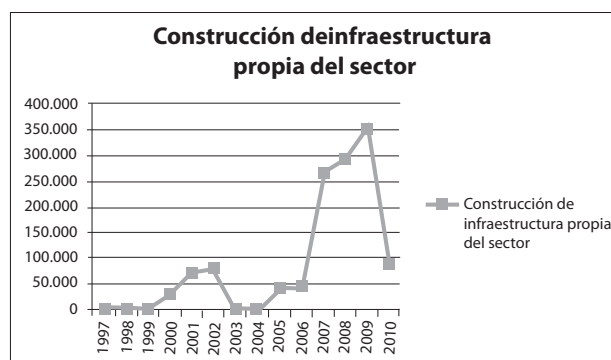


Fuente: Presupuesto Nacional. Elaboración propia.

Como se puede observar, en el presupuesto total del Ministerio no ha sido constante a lo largo de los años, mostrándonos que en los últimos años, debido a la fusión se le han venido haciendo fuertes incrementos.

De otra parte, podemos observar en el gráfico No. 12, cómo dentro de los años 2000 hasta el 2003, antes de la fusión, se ha enfocado todo el presupuesto en la construcción de infraestructura y que después de un receso, en los años 2006 a 2009 nuevamente es este el rubro que marca la inversión realizada.

Gráfico No. 12. Inversión en construcción de infraestructura.



Fuente: Presupuestos nacionales, elaboración propia.

Como se puede observar en esta grafica, los 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.

5. La evaluación del proceso

Para hacer esta evaluación nos basaremos en los Informes de Auditoría Gubernamental de la Contraloría General de la República.

El Ministerio del Interior y de Justicia representa una institución importante para el país, puesto que es el encargado y responsable de formular la política de Gobierno en materias relativas al orden público interno y a los asuntos políticos, de Derechos Humanos, relaciones entre la Nación y las entidades territoriales de la República, acceso a la justicia, defensa judicial de la Nación y del ordenamiento jurídico, lo penitenciario y carcelario, desastres, entre otras²¹.

El Ministerio del Interior y de Justicia en 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%, respectivamente²², 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, lo que llevó a que la gestión del Ministerio no respondiera plenamente a sus responsabilidades misionales y se relegara de los lineamientos del Plan

²¹ Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2003. P. 6.

²² Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2003. P. 5.

Nacional de Desarrollo en cuanto a los compromisos asociados a temas como orden público interno, asuntos políticos y derechos humanos, entre otros²³.

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 clave dentro de la formulación de la política de gobierno²⁴.

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 en un alto estado de riesgo²⁵ dadas sus deficiencias en la oportunidad y confiabilidad de la información, problema ya evidenciado en el año inmediatamente anterior.

En el año 2005, la CGR²⁶ 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 y 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, presentando las siguientes calificaciones:

²³ Ibid P. 9.

²⁴ Ibid P. 10.

²⁵ Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2004. P. 7.

²⁶ Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2005.

Cuadro No. 8. Auditoría a Áreas de Gestión 2006

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	9.11
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 2006.

Este resultado le significa al Ministerio un desmejoramiento con relación al año anterior, lo cual podría dar cuenta de los cambios en su dirección.

En el año 2007, la CGR señala que el Ministerio mejora su gestión clasificándolo en un concepto y opinión de limpia pero con observaciones²⁷, 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.

Cuadro No. 9. Auditoría a Áreas de Gestión 2007

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 del 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 2007.

En el año 2009 de acuerdo al informe de la CGR²⁸ 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

²⁷ Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2007. P. 7.

²⁸ Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2009.

de la información; además, en cuanto a 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.

5.1 Conclusiones generales

A continuación algunas conclusiones sobre lo estudiado.

- Los ministerios fueron creados por tener en su esencia temas de distinto interés. El Ministerio del Interior tiene que tocar temas de gobierno, minorías étnicas y temas políticos, mientras que el Ministerio de Justicia y del Derecho se encamina a la defensa de la nación en litigios, la comunicación permanente con la Rama Judicial y la solución alternativa de conflictos. En esta perspectiva, si bien los asuntos de gobierno y políticos pueden devenir en demandas y asuntos judiciales no por ello existe una ligazón directa entre los temas abordados por cada uno.

- La Ley 790 de 2002 que permitió la fusión de los ministerios señalaba unos criterios de entrada, que en la práctica no fueron argumentos válidos para la fusión, al menos en este caso estudiado. Es decir, que ni la duplicidad de funciones, ni la colisión de competencias, ni el procurar una gestión por resultados con el fin de mejorar la productividad, o la necesidad de profundizar el proceso de descentralización administrativa trasladando competencias del orden nacional hacia el orden territorial, eran argumentos válidos en el caso de la fusión de los Ministerios del Interior con el de Justicia. No fueron estos los problemas existentes en este caso ni las soluciones que se plantearon en la fusión para mejorar la gestión del Ministerio.

- No están claras las razones de fusión del Ministerio del Interior con el Ministerio de Justicia y del Derecho. Si bien se puede decir que ambos contribuyen a la construcción del Estado Social de Derecho, ello mismo no es argumento suficiente para pensar en la unión de su accionar.

- Tan solo en la parte presupuestal se mostraron, en el Estudio Técnico, grandes bondades en la fusión de los ministerios. El ahorro señalado fue, al parecer, el argumento contundente de decisión de la fusión. Sin embargo, como lo muestran las cifras, en los

años posteriores se revirtieron los ahorros logrados al inicio. La planta de personal se tuvo que aumentar al poco tiempo y posteriormente, con otras reformas se desdibujó el supuesto, ahorro de personal.

- La fusión es fiel retrato de la situación descrita al punto que se tuvieron que crear dos viceministerios el de Justicia y el del Interior. La real fusión solo operó para los procesos de apoyo que de tenerse en duplicado sí podían dar lugar a la necesidad de eliminar la duplicidad de funciones que realizarían.

- La distribución de funciones del Ministerio fusionado muestra el predominio del tema Interior frente al desmedro del tema Justicia. Si adicionalmente se tiene en cuenta que en la fusión se “olvidó” la función 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”, se observa una orientación a dejar a su propio destino las relaciones entre las dos Ramas del Poder Público.

- Entretanto, el país venía reclamando un mejoramiento en la administración de justicia como quiera que las demoras en los procesos judiciales y su amplio inventario señalaron, en más de una oportunidad, la necesidad de establecer un plan de choque frente a la congestión judicial. Sin embargo, al parecer, todas las medidas al respecto han sido medidas coyunturales sin solución de fondo del problema judicial.

- Frente a estos temas podría decirse que en vez de darse una estrecha colaboración entre las Ramas lo que se evidenció fue un distanciamiento a lo largo de la década, lo cual desembocó en enfrentamientos verbales y públicos, que apuntaban de una parte a romper “la autonomía de la Rama Judicial” y de otra a “dejar abandonada la Rama a su propio destino” con el fin de tener más argumentos para acometer su posterior reforma. En ese sentido puede decirse que el nombramiento de Ministros de Interior y de Justicia con un claro perfil político y poco jurista, dentro de los dos periodos del gobierno Uribe Vélez, ayudó a acelerar el deterioro entre las Ramas como quiera que la Rama Judicial no sentía que existiera interlocución dentro del gobierno, por más bondades que pudiera tener el Viceministro de turno.

- Si se analizan los resultados del Ministerio, en los ochos años del gobierno Uribe, tal vez sean relevantes en el tema del Interior pero no en el tema de Justicia. Si se analiza la política de justicia, en los hechos,

se concentró, como se pudo ver en las ejecuciones presupuestales en el tema de la construcción de infraestructura, en particular carcelaria. En los demás temas no hay aspectos relevantes a destacar y las propias evaluaciones de la Contraloría General de la República señalan un ministerio dedicado a cumplir con las metas trazadas sin mayores ambiciones.

Finalmente, se puede decir, entonces, que son muy magros los resultados frente a todo el proceso vivido durante el periodo 2002-2010. La fusión no logró madurar la creación de un nuevo Ministerio que realmente supiera potenciar los temas de justicia y del interior y pudiera convertirse en un motor de la relación entre las dos Ramas del Poder Público. La fusión no logró Institucionalizarse y, por ello, dentro del nuevo ministerio lo que existían era dos ministerios con un solo jefe.

En la medida que para los años 2006-2009 las preocupaciones por la gobernabilidad y los asuntos

políticos fueron tomando más fuerza, el abandono del tema judicial pasó de ocasional a definitivo. Sin embargo, estaba en manos de la Rama Judicial la decisión de aprobar o no la continuidad de un modelo de gobierno, lo que en la práctica no se dio pero sirvió como un elemento más de enfrentamiento entre las altas cortes y el ejecutivo. Las relaciones quedaron finalmente rotas y cuando el país empezó a regresar a la calma ante la aceptación de la no posibilidad de un tercer mandato fue cuando alguien se empezó a dar cuenta del gran daño que se había causado a las relaciones Ejecutivo-Judicial; y solo entonces, se comenzó a ventilar la necesidad de reformar las relaciones entre las Ramas y por tanto a plantear la posibilidad de recrear el Ministerio de Justicia y del Derecho. El fracaso de la reforma institucional quedó así evidenciado.

REFERENCIAS

- Barrera, Elsy Luz; Bedoya, Jenny; Rodríguez, Jairo. 2007. Creando las bases conceptuales para un análisis institucional de los ministerios en Colombia. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá.
- Borda, Sandra. 2007. 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.
- Consejo Superior de la Judicatura. Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial. Bogotá. 2006.
- _____. 2006. Evaluación final plan sectorial de desarrollo de la Rama Judicial 2003-2006. Bogotá.
- Corporación Excelencia en la Justicia. 2005. Propuesta de política pública en materia de reforma a la justicia, metodología y estructura.
- Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario 2002-2006. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>
- _____. Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: Desarrollo para todos. 2006-2010.
- _____. Plan Nacional de Desarrollo Cambio para Construir la Paz. 1998-2002. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>.
- Jaramillo, Claudia. 2009. Más pesos que contrapesos así ha cambiado el balance de poderes con la reelección. <http://www.lasillavacia.com>
- Pinzón, Martha. El balance del Sector Justicia en Colombia. Corporación excelencia en la Justicia.
- Zapata, Gabriel. Proyecto de Ley n°. 240 de 2010 Senado. Proyecto de Ley por la 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. Informes Banco Interamericano de Desarrollo 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2007, 2008, 2009.
- Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 2004. Editorial Mundi Prensa Libros S. A. Alfaomega Grupo Editor S. A.
- _____. Informe Anual del Banco Mundial. 2001. <http://www.bancomundial.org/infoannual/2001/index.htm>.
- _____. Informe Anual del Banco Mundial. 2002. <http://www.bancomundial.org/infoannual/2002/index.htm>.
- _____. Informe Anual del Banco Mundial. 2003. <http://www.bancomundial.org/infoannual/2003/>.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Estrategia del Banco con Colombia. 2007-2010.
- Cartilla Inversión 2010 Proexport.
- 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. 2003. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia.
- _____. 2004. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia.
- _____. 2005. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia.
- _____. 2006. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia.
- _____. 2007. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia.
- _____. 2008. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia.
- _____. 2009. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia.
- _____. 2010. Informe final de la comisión de expertos de Reforma a la Justicia. <http://www.cej.org.co/comision>.
- Fondo Monetario Internacional. 1998. Informe anual.
- Ministerio del Interior y de Justicia. Informe de Gestión al Congreso. Junio 2007-junio 2008.
- _____. Informe de Gestión al Congreso. Junio 2008-junio 2009.
- _____. Informe de Gestión al Congreso. Junio 2009-mayo 2010.
- _____. Informe al Congreso de Gestión al Congreso. Junio 2006-junio 2007 www.mij.gov.co/econtent/library/.../DocNewsNo1590DocumentNo494.doc
- _____. Informe de seguimiento gerencial-MIJ. Diciembre de 2009.
- Ministerio del Interior y de Justicia Inpec. 2009. Rendición de cuentas.
- Naciones Unidas, Cepal. Estudio económico de América Latina y el Caribe. 2005-2006.

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_PORTA-6134951.html.

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

<http://www.lasillavacia.com>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<http://www.elspectador.com/opinion/columnistasdelimpreso/fernando-carrillo-florez/columna-cual-reforma-justicia>.

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

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

<http://www.elspectador.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.elspectador.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>.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Rodríguez Hernández, Jairo Enrique; Rey, James y Fonseca, Daniel. 2011. Del Ministerio de Justicia y del Derecho al Ministerio del Interior y de Justicia. Un caso fallido de reforma institucional. <i>Administración & Desarrollo</i> 39 (53): 35-56.	Rodríguez Hernández, Jairo Enrique; Rey, James y Fonseca, Daniel. (2011). Del Ministerio de Justicia y del Derecho al Ministerio del Interior y de Justicia. Un caso fallido de reforma institucional. <i>Administración & Desarrollo</i> , 39 (53), 35-56.	Rodríguez Hernández, Jairo Enrique; Rey, James y Fonseca, Daniel. "Del Ministerio de Justicia y del Derecho al Ministerio del Interior y de Justicia. Un caso fallido de reforma institucional". <i>Administración & Desarrollo</i> 39.53 (2011): 35-56.