

**FUNCIONES JURIDICO-POLITICAS DEL MINISTERIO DE JUSTICIA EN LOS  
GOBIERNOS DE ALVARO URIBE VELEZ Y JUAN MANUEL SANTOS**

**Paola Viviana Castillo Villamil**

**Mauricio Andrés Parra Orozco**

**Universidad de Manizales**

**Facultad de Ciencia jurídicas y sociales**

**Programa de derecho**

**Manizales 2014**

**FUNCIONES JURIDICO-POLITICAS DEL MINISTERIO DE JUSTICIA EN LOS  
GOBIERNOS DE ALVARO URIBE VELEZ Y JUAN MANUEL SANTOS**

**Paola Viviana Castillo Villamil**

**Mauricio Andrés Parra Orozco**

**Universidad de Manizales  
Facultad de Ciencia jurídicas y sociales  
Programa de derecho  
Manizales 20014**

## **AGRADECIMIENTOS.**

Expresamos nuestro profundo sentimiento de deuda a nuestra institución por ser a ella a quien debemos nuestra formación. Igualmente toda la gratitud y el más alto respeto al colectivo docente que cada día presto sus conocimientos en pro de un crecimiento exitoso y profesional.

Al Doctor DIEGO HERNANDEZ GARCIA y al Doctor ESTEBAN RESTREPO URIBE por su apoyo incondicional y por brindarnos todas sus increíbles ideas en todas las cosas que deseamos emprender.

A nuestra familia por siempre estar a nuestro lado y nunca dejarnos desfallecer.

Reiteramos entonces las gracias a todos aquellos que con su colaboración y entrega hicieron esto posible.

Muchas gracias.

## TABLA DE CONTENIDO

**Pág.**

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>5</b>
<b>CAPITULO I.....</b>	<b>11</b>
1.1 Génesis de las instituciones ministeriales.....	11
1.2 Las instituciones ministeriales desde el siglo XIX.....	18
<b>CAPITULO II.....</b>	<b>30</b>
2.1 Orígenes del ministerio de Justicia y del Derecho.....	30
2.2 Ministerio de Justicia y del derecho de Uribe a Santos.....	41
<b>CAPITULO III. ....</b>	<b>58</b>
3.1 En busca de la definición de “política”. ....	58
3.1.1 Funciones políticas.....	66
3.1.2 Principio de igualdad.....	72
3.2. Hacia una definición del concepto "Jurídico".....	73
3.2.1 Funciones jurídicas.....	74
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>87</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>91</b>

## INTRODUCCION

Muchas son las consideraciones que deben tenerse en cuenta cuando se intenta realizar un estudio exhaustivo sobre una parte del esquema organizativo de una nación. Por ejemplo, algunos historiadores afirman que para indagar sobre un elemento constitutivo como las entidades privadas o públicas del estado, debe tenerse en cuenta primero la formación y génesis del estado en cuestión. Siguiendo esta idea, para indagar, entonces, sobre los aparatos administrativos del estado colombiano, la sugerencia anterior apuntaría a la obligación del investigador de tener todos los elementos constituidos de la nación perfectamente claros. Esto significa que no puede desvincularse la historia del estado-nación, con la historia de los aparatos o entes de gestión.

La república de Colombia es una nación que ha exhibido innumerables convulsiones políticas, sociales, económicas, etc., desde su formación. Pese a que el nombre de república de Colombia se relaciona mucho después de la independencia española, los antecedentes culturales y teóricos que promueven la dignidad de república pueden rastrearse mucho antes de 1810.

El camino que guía la búsqueda de la independencia en la América española se promueve en virtud de las guerras de los Estados Unidos y Haití, así como en la Revolución Francesa. Con la consigna de ser unos hombres libres y autónomos, los criollos blancos desatan un conflicto que se desarrolló durante el primer cuarto del siglo XIX para liberar al territorio que hoy es Colombia, otrora denominada

como Provincias Unidas de la Nueva Granada. Esta manifestación criolla por la libertad, fue parte de las guerras independentistas que se llevaron a cabo en Hispanoamérica.

Vale la pena mencionar, con la intención de comprender aún más los orígenes de la república de Colombia, el chascarrillo belicoso que desata la independencia en 1810 y que es conocido con el nombre de El Florero de Llorente. Este motín, denominado también como el Grito o La reyerta del 20 de julio, es el nombre del incidente al cual se deben las fuerzas primigenias que promueven la independencia. La historia afirma que este conflicto parte en realidad de la negativa del préstamo de un florero por parte del comerciante español José González Llorente al señor Luis de Rubio. <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El motín conocido con el nombre del Florero de Llorente es bastante popular en los libros de historia colombiana. Puede considerarse, entonces, que también pertenece al acervo cultural de cualquier compatriota mínimamente versado en el nacimiento de su patria. Por ejemplo, el libro de historia de Colombia publicado en 1901 Henao, Jesus Maria.

Según el historiador Jaime Jaramillo Uribe , en su libro La literatura histórica en la República, Pantaleón Santamaría se dirigía de visita al negocio de José González Llorente para pedir prestado un florero con la intención de emplearlo en la decoración de la cena de visita del comisario real Antonio Villavicencio que se llevaría a cabo en la ciudad. Los criollos, cuenta Jaime Jaramillo, sabían que Llorente osaría negar prestar el florero, porque él no prestaría ningún objeto a los criollos para atender a otro criollo. Por eso, una vez se dio la negativa del préstamo del florero, los criollos utilizaron la ocasión para caldear los ánimos del pueblo en contra de los españoles y lograr promover una revuelta que terminaría con la expulsión de los europeos.

Después de este acontecimiento revolucionario, en el territorio de la nueva Granada se promueven una serie de estrategias para evitar la emancipación de los pueblos nativos o de las organizaciones criollas. Por ejemplo, la corona Española crea una campaña militar, al mando del rey Fernando VII, para recuperar América; sin embargo, sin ningún éxito.

Gracias al general Simón Bolívar, los españoles fracasaron en su propósito y desde 1818 la situación viro definitivamente a favor de los patriotas, lo cual causo que Bolívar, desde Venezuela y Francisco de Paula Santander, desde la Nueva Granada, empezaran a coordinar acciones conjuntas y adecuadas desde sus áreas de influencia para proponer una unidad militar y una serie de principios políticos y morales que guiaran a la nueva república hacia unos valores y principios claros.

Ahora bien, pese a la distribución de la libertad en el territorio americano y a la pretensión de los criollos por formular una serie de preceptos que regirían el estado, la realidad socio-política de la nueva Granada no correspondía con lo anterior. Debido a la ausencia de unos antecedentes históricos que guiaran las decisiones de los gobernadores, el caos de la juventud invadió la nación. Esto puede verse reflejado en la lucha constitucional que comúnmente es designada como la lucha de las constituciones en la primera década de la república. Además de aquella confrontación, se vincula también la ausencia de una identidad social e individual en las clases dirigentes.

En esta juventud republicana, un problema como el control del estado, o los progresos de la república en lo que atañe a los aparatos administrativos como los ministerios o gabinetes ministeriales, ostentaba una inseguridad en su constitución y función tal, que no podían considerarse como exitosos en los albores de Colombia. Sin embargo, después de esta turbulenta agitación administrativa, actualmente muchos gabinetes ministeriales y departamentos administrativos pueden llegar a considerarse estables.

En las páginas que siguen, las ideas que allí se encuentran apuntan a realizar una serie de consideraciones sobre un aspecto importante de la formación del estado-nación y a promover un cambio en la opinión que afirma la superficialidad del papel de los entes administrativos.

Las primeras pistas que nos permitirán explorar un detallado campo de la nación colombiana nos conducen por los antecedentes históricos y teóricos que edifican la noción moderna de gabinetes o carteras presidenciales. Este previo esquema,

fuera de ampliar la comprensión sobre una estructura burocrática importantísima, permitirá revelar el verdadero valor que los ministerios o gabinetes ministeriales tienen en la constitución del estado colombiano.

Como afirma Carlos Machado, politólogo de la Universidad de los Andes en su libro Colombia: la democracia más antigua, los orígenes de los entes administrativos lindan con conceptos antiquísimos y están estrechamente unidos con las disposiciones monárquicas que generalmente se desconocen. Por eso, es indispensable rastrear desde los tiempos de la colonia aquellos primeros atisbos de estas construcciones propias de la nación. Se describirá el papel de los borbones como iniciadores de los ministerios, entendidos estos como articulados armónicos en el gobierno prudente y exitoso de una nación, entre otras cosas.

Después de esta reconstrucción general de la noción de ministerio, nuestra segunda pista nos conduce a la construcción histórica y constitucional de un ministerio específico como el ministerio de justicia. Esta construcción tiene el objetivo de asegurar las conclusiones de la presente investigación, la cual se formula de la siguiente manera: *¿Cuáles son las funciones político-jurídicas del ministerio de justicia en los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos?*

En este punto se podrá determinar la importancia que como ente administrativo tiene este gabinete, con lo cual se llegará a las postrimerías del siglo XX. Después, a partir de allí, se tomarán en cuenta los últimos dos gobiernos de nuestro devenir histórico.

Nuestra tercera pista nos indica que es conveniente detallar el desarrollo específico de cada gabinete en los períodos citados y comprender de ese modo sus alcances y limitaciones políticas y jurídicas; definiendo lo mejor posible estos últimos conceptos de manera exhaustiva. Es preciso tener en cuenta, también, que las funciones políticas pueden variar de acuerdo al gobierno en vigencia, sin ser este un impedimento para entender que sustancialmente son los mismos así como las funciones jurídicas que en ningún momento cambian, pese a que el pensamiento del gobernante sea diferente.

Finalmente, se espera concluir que los aparatos administrativos demuestran una función increíble e incalculable en la organización de una nación a partir de las tres pistas. Esto demostrará que la labor desempeñada por los brazos administrativos no puede tomarse a la ligera.

## **CAPITULO I.**

### **1.1 Génesis de las instituciones ministeriales.**

En la época de la colonia, los territorios ocupados por España tras la conquista en 1492, sufrieron una adaptación lenta a los modelos administrativos que esta nación traía desde el viejo mundo. Soportando una invasión cruenta en la que no sólo se perdió la posibilidad de poder ser tal y como eran, el mundo de las indias fue protagonista de un proceso político que más tarde repercutiría en la formación de las naciones que lograron la independencia del país ibérico. Preciso es informar al lector cómo la noción de ministerio llegó a América y se adoptó allí mismo, siendo la misma original de Francia, pues fueron los borbones quienes modificaron la forma de establecer un tipo de gobierno mucho más efectivo y moderno.

Hacia comienzos del siglo XVIII España vivió una transformación administrativa profunda que inicio el cambio de gobierno de una monarquía absoluta, en la que las decisiones se tomaban directamente desde el trono y donde el poder estaba concentrado en la figura unipersonal del Rey a una forma de gobierno liberal que eliminó mucho de los antiguos modelos de toma de decisiones colegiadas (en la que un numeroso grupo de personas debatían y llegaban a un resultado). Se instauró entonces La Administración Central, remodelación política que introdujo el modelo de secretarías de despacho para encargarse de asuntos específicos como “la guerra”, “la hacienda”, “la justicia” etc. y con los que se buscaba mayor

eficiencia y rapidez, pues la toma de decisiones y la responsabilidad por las mismas ya estaban concentradas en una sola persona, en este caso el secretario en cuestión.

Aunque los contemporaneístas españoles suelen aludir al problema de la configuración del Estado y la administración contemporáneas como una de las cuestiones más necesitadas de urgente examen, el interés que nuestra historiografía ha mostrado por este problema ha sido, hasta hace poco tiempo, muy escasa. No obstante, contamos ya con las referencias fundamentales para abordarlo. El período comprendido entre el inicio de la invasión francesa y el establecimiento del régimen liberal-moderado ocupa un lugar privilegiado en las investigaciones sobre la administración española realizadas por los administrativistas e historiadores del derecho, y las dos grandes tradiciones interpretativas del tránsito desde la Monarquía absoluta al Estado liberal -tanto la que destaca los elementos de continuidad como la que subraya la idea de ruptura- se encuentran bien representadas en los principales análisis del caso español.<sup>2</sup>

Aunque sería palmariamente falso decir que el sistema de secretarías de despacho estuvo desde un principio desprendido de la coacción real, si es cierto que cada vez más con el paso del tiempo dichas dependencias gubernamentales adquirieron la independencia y la autonomía necesarias para convertirse en extensiones administrativas con poder resolutivo importante. Llegó a ser tal la dimensión y la envergadura de aquellas secretarías que bajo una de ellas se destinó, en el caso de España, el manejo y la dirección de las Américas o como

---

<sup>2</sup> De Vega. M. (1998). El Estado y la administración central durante el reinado de Fernando VII *Historia contemporánea*. 17, 81 --117

se le llamaban en aquel entonces las Indias bajo el “Ministerio Universal de las Indias”, institución que supervisaba y tenía el control de las colonias.

Es conveniente en primera instancia explicar de dónde proviene la noción de ministerio y cómo ésta se instauró exitosamente en el mundo moderno hasta nuestros días, por eso es pertinente mostrar este tránsito en un breve análisis histórico del tema.

El tránsito de la monarquía absoluta al estado liberal es antes que nada una transformación de las instituciones clásicas y no una revolución institucional como podría pensarse; transformación que buscó convertir y perfeccionar el aparato administrativo legado por aquella. Dicho proceso no responde a una evolución natural ni es parte de un proceso históricamente predeterminado como tampoco un producto de la aplicación sin más del sistema liberal, sino un fenómeno político que respondió a problemáticas sociales, primero en el mundo español y más tarde en las colonias de este.

Se trata del paso de una situación donde el aparato administrativo es enteramente la prolongación de poder personal del Rey a otra en la que se convierte en instrumento, en realidad independiente y autónoma, con recursos técnicos susceptibles de ser puestos al servicio de cualquier sistema político, claro está, esto implica un importante fenómeno político que no puede entenderse sino dentro del marco del liberalismo y la división moderna de los poderes. El antiguo régimen (monarquía absoluta) se caracterizaba por la mediación exclusiva de órganos colegiados, consejos o reuniones de asesoramiento y gobierno, trazado por la

confusión, la ineficacia y poca eficiencia. Esto dio lugar a la sustitución por agentes unipersonales, asesores burocrático o como se les llamaría de ahora en adelante “Secretarios de Estado”, antecedente inmediato de los modernos ministros que adquirieron un peso específico propio y se consolidaron en una estructura administrativa independiente del monarca.

Tras la entronización de los Borbones en España nacen las secretarías de estado y de despacho para sustituir aquellos organismos colegiados de carácter impreciso y mediocre, con este cambio se buscaba específicamente más agilidad y eficiencia administrativa, de tal manera que se escogían personas, individuos, más tarde ministros o funcionarios con un especial desempeño administrativo en la rama para la cual fueron escogidos; dicho sea de paso elegidos por el Rey en un primer momento, tras la modificación moderna de las naciones, por el jefe de gobierno en turno. La historia registra que fue Felipe IV, en 1714 estableció cinco Secretarías, diseño que le permitiría manejar mucho mejor y con mayor facilidad al país. Se crearon entonces las siguientes secretarías con sus funciones:

**\*Secretaría de estado o negocios extranjeros:** La «Secretaría de Estado» era competente en las negociaciones y correspondencias con otros soberanos y con sus ministros y en los negocios con los países extranjeros.

**\*Secretaría de asuntos eclesiásticos y de justicia:** Como su nombre lo indica trataba todo aquello que tenía que ver con la religión, los temas de la inquisición y las medidas o parámetros para impartir justicia.

**\*Secretaría de Guerra:** Sus competencias se remitían a la protección del reino y a las políticas de seguridad y expansión del imperio

**\*Secretaría de Marina e Indias:** La marina va junto a las indias pues en aquella época el tema de las colonias estaba muy emparentado con el alcance de los mares y el dominio de los mismos, fue precisamente por este dominio que se relacionó con las indias, pues estas son descubiertas como fruto de la navegación y exploración patrocinadas tiempo atrás por España.

**\*Secretaría de Hacienda:** Sus competencias se remitían al manejo y la distribución eficiente de las reservas en metálico que tan abastecidas quedaron tras la irrupción en el nuevo mundo. Sus políticas también estaban orientadas a la consecución de riquezas con la explotación razonada de territorios extranjeros.

No hay que dejar a un lado quizá la secretaria más importante para este estudio histórico, se trata de **la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Indias**, creada casi cuarenta años después de las cinco anteriores pero que representa en el nuevo mundo la institución de administración gubernamental heredada de los colonizadores.

No hay en el nuevo mundo otro organismo que ejerza mayor poder y maneje todos los asuntos en ultramar como ésta; se erige entonces como el modelo administrativo para las indias y para aquellos que nacidos en ellas se inspirará para retomarla con las modificaciones pertinentes al momento histórico. Es un hecho que las modificaciones se sucedieron progresivamente dado la novedad de

los modelos y la poca experiencia para solventarse en los mismos, después de haber estado sumido en la monarquía absoluta y pasar a un estado liberal. Lo importante es que no se desechó esta nueva perspectiva sino que sufrió múltiples cambios a lo largo de los siglos; cierto es que algunos monarcas suprimieron secretarías , otros las volvieron a adoptar y algunos más crearon nuevas que respondían a asuntos surgidos de las necesidades del momento; lo interesante es ver de qué manera son estos prototipos incipientes del siglo XVIII las guías políticas y administrativas de las que bebió el mundo moderno y que siguen vigentes hasta nuestros días. Prueba de ello es que a pesar del proceso independentista de la mayoría de los territorios que se encontraban bajo el yugo opresor de la corona española, los modelos no se olvidaron, muy por el contrario se adoptaron con mayor vehemencia y es de allí de donde se tomaron los modelos de administración que hoy en día operan de manera corriente.

Este nuevo sistema de gobierno, netamente dieciochesco, basado en las secretarías de estado y de despacho trajeron un gran cambio: la relegación de los Consejos o reuniones de personas por la predilección al individuo y su toma de decisiones, en general es el impulso de la época, la confianza en sí mismo y en la razón y el despliegue del manejo autónomo en la construcción de estado, que para el siglo XIX es un estado liberal y que sigue vigente en la actualidad. Se le llama liberal pues el resultado de la sustitución de la monarquía absoluta del antiguo régimen. Sistema político propio de la edad contemporánea que facilita la construcción de un individuo libre, igualitario y racional, que busca el progreso de la sociedad. En este tipo de estado hay libertad para escoger un proyecto de vida

privado, en contraposición con lo público y se le ofrece al ciudadano seguridad jurídica para no estar sometido a la arbitrariedad del poder como ocurría en la monarquía donde la palabra del Rey era la Ley. Hay igualdad entendida como la desaparición de privilegios y la consecución de la prosperidad individual a partir de los méritos y las habilidades naturales

Lo planteado surge cómo la génesis más cercana a la adaptación nacional de las instituciones que manejan y regulan el funcionamiento del estado. Son instituciones transformadas que con el paso del tiempo se han ido depurando de todo aquello que impide una correcta y eficiente administración de gobierno. Los ministerios son precisamente eso: el enlace entre los asuntos de estado que surgen en torno a las necesidades propias de una nación y el gobierno de la misma, con el único objetivo de coordinar salidas que conduzcan al mejoramiento del aparato estatal y al fortalecimiento de sus mecanismos. La diferencia estriba es que estos entes son ahora mucho más autónomos e independientes que antes y su alcance político infinitamente más grande; sin embargo sus funciones en la mayoría de los casos es la de administrar las políticas de estado y hacerlas efectivas, de manera que se introducen en un marco estructural de gobierno.

A pesar de las campañas independentistas ante la corona española, los dirigentes de nuestra joven nación no volvieron su mirada a estos modelos de estado. Irónicamente los adoptaron y acomodaron de acuerdo a las inquietudes y necesidades del momento, dándoles la impronta propia de políticas anticoloniales típicas del siglo XIX. Ahondar en este tema permitiría entender un poco más la

estrecha relación histórica entre las instituciones imperiales y su vinculación con la historia de Latinoamérica.

## **1.2 Las instituciones ministeriales desde el siglo XIX.**

La época hispánica demostró unas formas de gobierno viables y seguras, en cierto sentido, para las circunstancias del momento. Como se afirmó, durante este tiempo se formó en América una sociedad en la que las costumbres, la lengua y la religión traídas por los españoles se mezclaron con la cultura indígena y, más tarde, con la africana. En estas circunstancias desde 1550 hasta 1810 los españoles ejercieron el control en el continente mediante la designación de un personal encargado o de un virrey que representaba el poder.

Esta forma de control español, avalada por la emanación de un derecho de origen religioso y por la ausencia del moderno concepto de los estados o países nacionales, sufre una transformación gracias a la necesidad criolla de eliminar la vigilancia europea. Esta necesidad aumenta merced a las distintas independencias que en todo el mundo se desarrollan. En América del norte, los nativos luchan por emanciparse de Inglaterra. En Francia, sus habitantes luchan por eliminar la monarquía. Y en América del sur, los criollos, en 1810, luchan por la independencia guiados por algunas ideas filosóficas que promueven la libertad, igualdad y fraternidad.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> La necesidad de independencia que demuestran las comunidades más grandes en todo el mundo y las ideas filosóficas expuestas por Voltaire, motivan a los criollos a rechazar los abusos de la corona alcanzando la emancipación.

Esta búsqueda de la independencia permite que una gran parte del territorio sur americano logre adquirir la dignidad de república y se denomine, provisionalmente, república de la nueva granada. Esta nueva república contiene en su interior los antiguos departamentos centralistas que conforman la región del norte y sur de América. El sistema de gobierno de este nuevo estado estaba determinado por una federación de provincias unidas con un sistema parlamentario que asumía la autoridad y la ley por la redacción de una constitución autónoma. No obstante esta previa independencia criolla, las guerras de restauración españolas y las disputas internas por el control de la nueva granada impidieron una forma de gobierno estable y la consolidación precisa de una constitución.

Dentro del conjunto de estos desaciertos políticos, la imprecisión respecto a las organizaciones administrativas o a la administración pública es clara. En este devenir, los secretarios, hombres inteligentes encargados en tiempos de la colonia de gobernar los departamentos públicos, aún desempeñaban su precaria labor. Para algunas de las constituciones del reino de granada, las consideraciones sobre las secretarías todavía rondaban la obligación colonial de auxiliar y socorrer a los súbditos del rey. En la constitución de 1811 se establecen algunos artículos que regulan a los secretarios designados por el presidente de la república.

En el título V, sobre el poder ejecutivo, en la Constitución política del estado de Cartagena de indias, 1812, Título V, artículo 38 se afirma : Para el despacho de los negocios tendrá el poder ejecutivo uno o más secretarios, y competente número de secretarías, pagados por el tesoro público y a satisfacción del presidente gobernador, puesto que ha de ser responsable por cualquiera falta que

comentan en su oficio. En este sentido, los secretarios están encargados de dirigir una inmensa estructura burocrática cada vez más permeable a lo social gracias a aquellos conceptos teóricos acuñados por la constitución.

Para la constitución de 1821 la administración pública se limitó. En su Título V, artículo 136, sección 4<sup>a</sup> se afirma: Se establecen para el despacho de los negocios, cinco secretarios de estado, a saber: de relaciones exteriores, del interior, de hacienda, de marina, y de guerra. El poder ejecutivo puede reunir temporalmente dos secretarías en una. Como se observa, esta noción constitucional sobre la administración pública aún conserva los principios clásicos de la época colonial. Sin embargo, la inclusión de los secretarios en el poder ejecutivo prepara el camino para la definición actual de ministerio.

En la turbulenta vida republicana y en el transcurso de la completa independencia criolla, la noción de secretarías se mantuvo en la lluvia constitucional que la república de la nueva granada demostró. Esta proliferación, que inicialmente fue conocida con el nombre de la patria boba en los años 1810-1816, está marcada por un conflicto entre los criollos; los cuales estaban divididos en dos grupos: los centralistas que pedían el ejercicio del poder desde Santa Fe de Bogotá hacia todo el estado; y los federalistas que proponían el ejercicio del poder en cada provincia de forma autónoma e independiente sin depender del estado central.

La patria boba fue una etapa caótica que a pesar de manifestarse en los primeros años de la república se mantuvo hasta 1886 en diferentes formas.<sup>4</sup> El hecho más revelador de esta triste etapa en la Nueva Granada se evidencia en la Convención Fallida. Constituidas las juntas provinciales, estas debían establecer la junta suprema; sin embargo, de todas las provincias del reino de granada solo asistieron seis. Por tal razón, los jefes de las provincias no llegaron a un acuerdo en aspectos elementales como lo relativo a la organización del estado, la distribución del tesoro público, la prestación de los servicios como educación y justicia, la organización de las relaciones con los otros Estados y con la Iglesia, entre otras cosas.

La influencia de este conflicto desataría una guerra interna y todo esto sin haber asegurado lo más importante: la independencia total de los españoles. Durante las consecuencias de la patria boba, las nociones de secretarías se mantuvieron casi intactas, preparando el cambio a ministerio. Por ejemplo, para la constitución de 1853 el Artículo 35 del capítulo 5 afirma:

*Para el despacho de todos los negocios de la administración, habrá cuatro secretarías de estado, nombrados libremente por el poder ejecutivo y amovibles a su voluntad. Todos los actos del encargado del ejecutivo con excepción de los decretos de nombramiento y remoción de los secretarios de estado, será autorizados por un secretario, sin cuyo requisito no serán obedecidos.*

---

<sup>4</sup> Las consecuencias de la patria boba en el periodo inicial de la república pueden verse en las constituciones que algunos departamentos configuran. También pueden observarse en la segunda mitad del siglo XX con la constitución de panamá.

Otro ejemplo de la constante definición y trabajo de las secretarías en un periodo tan turbulento de la historia colombiana lo ofrece la constitución de 1843. En el título V, sección VII, el artículo 107 afirma: Para el despacho de todos los negocios que por esta Constitución o las leyes corresponden al poder ejecutivo, habrá los secretarios de Estado que determine la ley. A su vez el artículo 108 determina lo siguiente: Cada una de estas secretarías estará a cargo de un secretario de estado: pero el poder ejecutivo podrá encargar, cuando lo juzgue conveniente, dos de ellas a un sólo Secretaria.

Ahora bien, los orígenes del cambio de secretarías a la moderna idea de ministerios en lo que hoy es la república de Colombia se encuentran en la constitución de E.E.U.U de 1787 y en la constitución monárquica española de 1812. Además de estas influencias externas, el considerable papel del presidente Rafael Núñez en 1886 y en la construcción de una constitución que cobije completamente a la república es decisivo. Antes de este periodo, la república demostró muchos años de guerra y disputa entre los dos partidos predominantes: el liberal y el conservador.

Para el año de 1886 el presidente Rafael Núñez convocó a una asamblea constituyente en la cual se reconoció como religión de estado a la católica, el poder central que abolió el federalismo, la concepción del estado como ente administrador en lo social y económico y división del mismo en tres poderes democráticos (ejecutivo, legislativo y judicial) entre otras cosas.

Respecto a la elección de lo que es ahora los ministerios, después de la independencia y la imitación de los Estados Unidos, parecía entonces más democrática debido a la constitución de 1886 que introdujo el gobierno de los ministros. En la constitución de 1886 el artículo 132, título XII, afirma: El número, nomenclatura y procedencia de los distintos ministerios o departamentos administrativos serán determinados por la ley. La distribución de sus negocios según sus afinidades corresponde al presidente de la república.

Como demuestra esta nueva constitución en el artículo 132 los secretarios de estado ya son sustituidos por la noción democrática de ministerios. En el artículo 134 se determina el nuevo que-hacer de los departamentos administrativos:

Los ministros son órganos de comunicación del gobierno con el congreso; presentan a las cámaras proyectos de ley, toman parte en los debates y aconsejan al presidente la sanción u objeción de los actos legislativos. Cada ministro presentara al congreso, dentro de los 15 días de cada legislatura, un informe sobre el estado de los negocios adscritos a su departamento, y sobre las reformas que su experiencia aconseje que se introduzcan. Las cámaras pueden requerir la asistencia de los ministros.<sup>5</sup>

Gracias a la constitución de 1886 la noción actual de ministerio y ministro se conforma dejando atrás la noción hispánica o colonial de secretarios. En el momento de su institución, los ministerios o el gabinete ministerial estaría conformado por 7 ministerios que serían: ministerio de gobierno, ministerio de relaciones exteriores, ministerio de hacienda, ministerio de guerra, ministerio de

---

<sup>5</sup> Constitución política de 1886, Título XII, artículo 134.

instrucción pública, ministerio del tesoro y ministerio de fomento, y estarían encargados de promover el desarrollo específico de su sector.

A diferencia de las constituciones anteriores, la constitución de 1886 establece las condiciones necesarias para ser ministro. En el artículo 133 se afirma: Para ser ministro se requieren las mismas cualidades que para ser representante. En este sentido el artículo 100 establece: Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal, y tener más de veinticinco años de edad.

Desde que la administración pública se conformó de esta manera a partir de la constitución de 1886, los cambios legales y constitucionales que se han ejercido en la república de Colombia respecto a los ministerios han incrementado el alcance de las funciones de los gabinetes ministeriales. Por ejemplo, la ley 19 de 1958 contempla la reorganización de la administración pública en cinco capítulos. La ley 19, sobre reforma administrativa, afirma principalmente: La reorganización de la administración pública, de acuerdo con las normas de la presente ley, tiene por objeto asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial, conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por la ley; la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas, y propiciar el ejercicio de un adecuado

control administrativo.<sup>6</sup> Esta ley, y todos sus derivados, se renuevan mediante la ley 1 1963, la ley 65 1967, la ley 2 1973 y la ley 28 1974 que en esencia continúan ampliando los poderes de los ministerios.

Ahora bien, a pesar que la historia de Colombia está marcada por una fuerte lucha constitucional, la vida política de la república está determinada principalmente por dos constituciones. La primera es la constitución de 1886 la cual ha establecido, dentro de otras cosas, el cambio de secretarios a ministros. La segunda, corresponde a la constitución de 1991, la actual constitución colombiana.

La constitución de 1991 es el producto de una fallida reforma política en 1988 que pretendía incrementar la participación ciudadana y evitar la corrupción administrativa. Esta reforma dio lugar a un movimiento estudiantil y político que propuso la convocatoria de una asamblea nacional constituyente para la selecciones de 1990. El movimiento surgió en el marco de la violencia que agitó a Colombia durante los años 90 y que identificaba los problemas del país con la falta de participación e inclusión política.

Respecto a las entidades administrativas o de los ministerios, la constitución de 1991 afirma en su artículo 208 lo siguiente:

Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la

---

<sup>6</sup> Colombia .Congreso. ley 19 de 1958. Noviembre 18, por la cual se reforma la administrativa pública. Bogotá: el congreso, 1958

actividad administrativa y ejecutar la ley. Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros. Los ministros y los directores de departamentos administrativos presentarán al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento administrativo, y sobre las reformas que consideren convenientes. Las cámaras pueden requerir la asistencia de los ministros. Las comisiones permanentes, además, la de los viceministros, los directores de departamentos administrativos, el Gerente del Banco de la República, los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la rama ejecutiva del poder público<sup>7</sup>.

#### Según Arboleda Perdomo:

Nuestra Constitución de 1991 se ocupa más de los ministros que de los ministerios, organizando sus principales roles y funciones. Ante todo, los ministros constituyen el gobierno con el presidente de la República, de conformidad con la definición del artículo 115 de la Carta, exigiendo así para la validez de los actos del presidente la firma de su ministro, haciéndolos responsables de la decisión adoptada. Se garantiza así la consulta del presidente con sus ministros, pero el criterio que se impone en caso de desacuerdo es el del jefe de Gobierno<sup>8</sup>

Ahora bien, los ministerios, como organizaciones administrativas en cuya cabeza se encuentra un ministro, hacen parte de la administración central, es decir, del

---

<sup>7</sup> Constitución política de 1991, Título IV, artículo 208.

<sup>8</sup> Arboleda perdomo, J. (1998), Los ministros y los ministerios , altas cortes del estado, *base de datos biblioteca Luis Ángel, Política banco de la república*, <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli58.htm>

conjunto de dependencias que tienen jurisdicción sobre la república y que buscan ordenar una cierta parte de la actividad de los individuos que merece una especial atención del Estado; por ejemplo, sectores como la salud, el desarrollo, las relaciones internacionales etc.

Es preciso entender que las funciones administrativas se desarrollan conforme a los principios constitucionales como la buena fe, igualdad, economía, eficacia, eficiencia, transparencia, responsabilidad entre otras. Los organismos y entidades encargadas de dichas funciones las ejercerán siempre de acuerdo a la consecución del interés general. Los organismos principales referentes a la administración pública, en lo nacional, son: la presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos que constituyen el sector central de la administración pública nacional.

La organización o estructura de los ministerios responde a las disposiciones que dicta el presidente de la república y que apuntan principalmente a evitar la duplicidad de funciones, haciendo valer la eficiencia y la racionalidad de la gestión pública; además de que deberá estar garantizada la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades que el ministerio en cuestión realice, todo ello en consonancia con la ejecución y evaluación de sus políticas, de manera que se permita su ejercicio sin duplicidades ni conflictos. Al presidente de la república le corresponde la dirección y control de los ministerios, siempre al tenor del artículo 189 de la constitución política. Conforme a la constitución los ministerios tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, programas y proyectos del sector administrativo que dirigen.

Para ser ministro, al igual que en las previas constituciones como en la de 1886, la constitución de 1991 en su artículo 207, título V afirma:

*“Para ser ministro o director de departamento administrativo se requieren las mismas calidades que para ser representante a la Cámara”. En este sentido, el artículo 177 expone las condiciones necesarias para adquirir la dignidad de ministro teniendo en cuenta que para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco años de edad en la fecha de la elección”*

Por otra parte, la constitución de 1991, a diferencia de sus predecesoras, determina de manera más específica y estricta las normas y funcionamiento de los ministerios o sectores de la administración pública en la ley 489 de 1998. En esta ley se establecen las normas sobre organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, y se hallan las directrices generales sobre creación, organización y funciones de los ministerios, así como la de las demás dependencias con jurisdicción en todo el país. Además de estas normas generales, en forma particular cada uno de los ministerios actualmente organizados posee unas leyes propias que los instituyen, regulan, les atribuyen las funciones específicas y las reparten dentro de las unidades administrativas u oficinas que los estructuran. A raíz de la expedición de esta ley, el gobierno nacional reestructuró casi todos los ministerios, expidiendo una serie de decretos en los cuales están sus principales funciones y estructura.

Actualmente existen 16 ministerios en la administración pública de Colombia, a diferencia de etapas anteriores donde los ministros eran 7 o 12. Estos ministerios

hacen parte del poder central de la república, el cual está dividido de la siguiente manera: la presidencia, la vicepresidencia, concejos superiores de la administración y los ministerios y departamentos.

Los ministerios colombianos están relacionados con las necesidades fundamentales que sus miembros demuestran. En este sentido, Colombia ofrece los siguiente ministerios: agricultura y desarrollo rural, comercio exterior, comunicaciones, cultura, defensa, desarrollo económico, educación , hacienda y crédito público, del interior, justicia y de derecho, medio ambiente, minas y energía, relaciones exteriores, salud, trabajo y seguridad social y transporte.

## CAPITULO II.

En el anterior capítulo, se reconstruyó la noción de ministerio histórica y constitucionalmente. Como se demostró, los orígenes de dicho sector administrativo están constituidos por las ideas europeas derivadas de la monarquía. Ahora, con esta previa consideración, se expondrán los orígenes y funciones de un ministerio específico como el ministerio de justicia y derecho.

### 2.1 Orígenes del ministerio de Justicia y del Derecho.

En su libro ministerio de justicia y del derecho, Jorge Enrique Ibáñez<sup>9</sup> considera que los antecedentes de cualquier institución deben buscarse a partir de la Real Audiencia que, como se sabe, se trataba de una institución gubernamental que acumulaba para sí todos los atributos del poder. En este sentido, y siguiendo las conclusiones de revolucionarios como Juan Solórzano Pereira acerca de la capacidad de mando y jurisdicción, se puede ver como a la Audiencia correspondía, entre otros asuntos:

Tramitar y fallar los juicios de residencia de algunos funcionarios, designar y enviar jueces investigadores o pesquisadores a solicitud de partes interesadas en la indagación de faltas administrativas o de excesos de autoridad, conocer de las causas por denegación de justicias iniciadas contra jueces ordinarios y nombrar ejecutores para hacer

---

<sup>9</sup> Ibáñez, Enrique Jorge es un renombrado miembro de la corte de justicia quien recopila información sobre el estado colombiano en textos históricos. Fuera de su libro Ministerio de justicia y del derecho, también tiene textos como La corte Constitucional, un absurdo Colombiano.

efectivas las penas pecuniarias que se decretaban contra ellos, fijar y regular los derechos de empleados de los tribunales eclesiásticos y aconsejar a los virreyes y gobernadores cuando estos pidiesen opinión sobre cosas graves o delicadas de su gobierno.<sup>10</sup>

Esta real Audiencia, que tenía como obligación la correcta administración del poder, entre los criollos surge en el siglo XIX gracias al grito de independencia que proclama la libertad. Conservando las nociones fundamentales de dicho círculo, para la nueva república la real Audiencia se denomina secretaria de Gracia y Justicia que integraba el concejo establecido por la junta revolucionaria de Santa fe de Bogotá. Desde 1810, los asuntos administrativos relacionados con la rama judicial estuvieron a cargo de la secretaria convertida luego en ministerio de gobierno. Sin embargo, debido a la inmensa demanda judicial del estado y al recargo de asuntos atribuidos a dicha dependencia, la secretaría destinada a la solución de estos problemas debió reformarse.

En principio, la ley 28 del 21 de febrero de 1888 , trato de subsanar los problemas de la rama judicial con la creación de un subsecretario más en el ministerio de gobierno, para que compartiese con el ya existente las labores de la sección primera. Sin embargo, gracias a la poca experiencia de los nuevos funcionarios y a los insuficientes resultados, en 1890, con auspicio del presidente Rafael Núñez, se creó el ministerio de justicia como una entidad administrativa encargada de la

---

<sup>10</sup> Ibáñez, Najar, Jorge E. Ministerio de justicia y derecho, Editorial, imprenta nacional de Colombia 1995, Bogotá Pág. 23

vigilancia, supervisión y auxilio de la rama judicial del poder público. Además de esto, “en el pensamiento originario de su creación, estuvo el de hacer de ministerio de justicia, además de un auxiliar a la administración pública, una oficina de carácter puramente técnico con funciones consultivas para las oficinas y agentes gubernamentales”.<sup>11</sup>

Para fundamentar la creación del ministerio de justicia y atender correctamente a los asuntos judiciales del estado, el 18 de septiembre de 1890 un grupo de políticos como Belisario Ayala, Julio Arboleda, Juan pablo Gómez, Belisario Lozada, entre otros, presentaron a consideración del congreso de la república la ley que autorizaba la creación del ministerio de justicia. Luego de tres debates reglamentarios, el proyecto de ley fue aprobado por la cámara de representantes el 29 de septiembre de 1890 y el 13 de octubre 1890 se establece la ley 13 del mismo año que dio origen al ministerio de justicia.

En esta ley, fuera de considerarse la creación del ministerio y de los demás departamentos administrativos, se determinó la estructura, empleos y escala salarial de quienes integraban el ministerio de justicia. El artículo 2 de la ley 13 de 1890 afirma: “el Ministerio de justicia tendrá un subsecretario, un jefe de la sección 2ª y un tenedor de libros. Sus empleos gozaran de las siguientes asignaciones mensuales<sup>12</sup>:

- El Ministro.....\$ 450
- El subsecretario.....\$ 250

---

<sup>11</sup> Ibáñez, Najar, Jorge E. Ministerio de justicia y derecho, Editorial, imprenta nacional de Colombia 1995, Bogotá Pág. 24

<sup>12</sup> Véase la ley mencionada

- El jefe de la sección 2ª .....\$ 200
- El tenedor de libros.....\$ 150

Ahora bien, los asuntos que estrictamente le competían a la nueva entidad administrativa del estado están determinados mediante el decreto 774 del 20 de noviembre de 1890. En dicho decreto se afirma los poderes y atributos que le corresponden al ministerio de justicia. El artículo 1 establece:

Adscribanse al ministerio de justicia los siguiente negocios:

1. **Justicia.** Que comprende todo lo relacionado con el personal y material de la corte suprema, tribunales y juzgados de la república.
2. **Cárceles.** Que comprende todo lo relativo a establecimientos de castigo, conducción de reos, rebajas de pena y pena capital.
3. **Culto.** Que comprende todo lo que se refiere a las relaciones entre iglesia y el estado, excepción hecha de los asuntos que deban tratarse con la Santa sede o con su representante.
4. **Legislación.** Lo que haga relación a los códigos civil, judicial y penal, y a permisos a los secretarios de los concejos municipales para ejercer funciones de notarios , y
5. **Contabilidad.** Que comprende todo lo relacionado con personal y material del ministerio de justicia.<sup>13</sup>

Después de su establecimiento jurídico y constitucional, el 28 de noviembre del mismo año, el ministerio de justicia comenzó a actuar como una entidad

---

<sup>13</sup> Ibáñez, Najar, Jorge E. Ministerio de justicia y derecho, Editorial, imprenta nacional de Colombia 1995, Bogotá Pág., 27

independiente. El primer ministro de justicia fue el doctor José María Gonzales Valencia.

Como se observa, aparentemente, el ministerio de justicia poseía ya las cualidades legales para cubrir la inmensa demanda judicial del estado. No obstante, dos años después de su constitución, irónicamente, se presenta un proyecto de ley para suprimir el ministerio de justicia, el cual fue aprobado en primer debate, pero finalmente no fue convertido en ley de la república. Pese a esto, en 1892 se reorganizó el ministerio de justicia con el decreto 130 del 27 de octubre, redefiniendo así sus funciones.

El decreto 130 de 1892, concedía dos nuevos negocios al ministerio de justicia. De comprender cinco en el año de su creación, paso a contener siete negocios en 1892. Sus nuevos atributos comprendían: Intendencia nacionales y Negocios varios.

- **Intendencias nacionales.** Se comprenden en este negociado la organización y administración, por medio de los agentes respectivos, de las secciones territoriales que pasen para su administración directa al Gobierno, especialmente las de Casanare y San Martín, cuya administración no habrá de corresponder a las Gobernaciones de Boyacá y Cundinamarca desde que entre en vigencia la ley 13 del 1892.
- **Negocios varios.** A) Legalización o incorporación de compañías anónimas. B) Vigilancia y tuición de las corporaciones o entidades jurídicas instituidas con un fin de utilidad común, a fin de que se conserven sus

rentas y se inviertan debidamente, y se cumpla en todo lo esencial con la voluntad del fundador. C) La concesión de patentes de que trata el numeral 20, artículo 120 de la Constitución.

Estas consideraciones anteriores permitieron que el ministerio de justicia lograra un trabajo sobresaliente y cubriera, en cierta medida, la demanda judicial que la república colombiana requería. No obstante los objetivos alcanzados, en 1894 de nuevo se presentaron las tesis para suprimir el ministerio de justicia. Finalmente, estas hipótesis alcanzaron un éxito definitivo en el congreso y el ministerio de Justicia se suprimió.

Hasta ahora, se consideran tres razones fundamentales por las que el ministerio de justicia desapareció. La primera considera que el ministerio se creó en forma rápida, sin un análisis tranquilo y sereno que demostrara la necesidad para el país de contar dentro del gobierno con una dependencia que sirviera y apoyara la rama judicial del poder público. La segunda indica que a pesar de que se determinaron las funciones del ministerio, ellas no podían cumplirse en realidad. Y la tercera, que ha sido la más difundida, hace referencia “a la angustiosa situación fiscal que afrontaban las finanzas públicas en el año de 1894, lo que obligó a desarrollar un plan de reformas económicas, que condujeron a la supresión de varias agencias del estado, entre ellas el ministerio de justicia.”<sup>14</sup>

Para determinar la nueva configuración de las entidades públicas, después de la eliminación de algunas, el presidente de la república de aquel entonces, Miguel

---

<sup>14</sup> Ibáñez, Najar, Jorge E. Ministerio de justicia y derecho, Editorial, imprenta nacional de Colombia 1995, Bogotá Pág. 50

Antonio Caro, sanciona la ley 11 de 1894 donde se decretaba el número, nomenclatura y procedencia de los ministros del despacho. En el artículo 3 de dicha ley, se establece lo siguiente: “el orden de precedencia de los ministerios que quedan es el siguiente: Gobierno, Relaciones exteriores, Hacienda, Guerra, Instrucción pública y Tesoro”<sup>15</sup>

Ahora bien, al eliminarse el ministerio de justicia la rama judicial se distribuía en todo el aparato presidencial y estatal. Sin embargo, después de 34 años de faltas graves a la constitución, al estado por parte de sus integrantes y al poco control de los asuntos inherentes al ministerio desaparecido, el doctor Francisco Bruno<sup>16</sup>, en su condición de ciudadano, presentó una petición al congreso de la república en la que se demostraba la patente necesidad de restablecer el ministerio de justicia. El éxito de la propuesta fue tan grande que inmediatamente, un año después de la petición, se llevó a cabo un proyecto de ley por el cual se creaba, nuevamente, el ministerio de justicia.

Así, pues, desde el primero de enero de 1929, el ministerio de justicia, como órgano de poder ejecutivo, se restablece. Las facultades que le fueron designadas, como velar por los sistemas carcelarios, regresan a hacer parte del ministerio. En su escrito, el doctor Bruno expone una serie de razones del porque el ministerio de justicia debía regresar. Una de ellas a punta a su valor histórico La razón histórica se encuentra en los beneficios que para la vida civil de la

---

<sup>15</sup> Véase la ley mencionada

<sup>16</sup> Bruno Francisco José, C. fue un abogado eminente de la república de Colombia que cursó estudios de derecho y ciencias sociales y políticas en el Externado. En los años 20, debido a su preocupación por la rama judicial y a la ausencia de una entidad encargada exclusivamente de supervisar sus dependencias, decidió proponer un estudio, bastante elaborado, sobre la necesidad de restituir el ministerio de justicia en la república de Colombia.

república se obtuvieron en el corto lapso en que funcionó: 1890-1894. De la memoria del ministerio, presentada al congreso en 1894, y de los anales de esta corporación, se deduce las ventajas que se consiguieron para la mejor administración por medio de iniciativas y renovaciones, vigentes todavía algunas, debidas todas al ministerio de justicia.

Ahora, con el restablecimiento constitucional del ministerio de justicia, la república de Colombia logra, en cierta medida, controlar los problemas judiciales que afrontaba en el momento. No obstante, hasta la constitución de 1991 el ministerio de justicia afrontó una serie de reformas que modificaron su que-hacer y sus límites. Por ejemplo la ley 68 de 1945, determina sus funciones y el grado de jerarquía frente a los demás ministerios. El artículo 1 de la ley 68 de 1945 afirma lo siguiente:

*Crease el ministerio de justicia que tendrá a su cargo la organización, funcionamiento y vigilancia del órgano judicial y del ministerio público, los establecimientos de detención, pena y medidas de seguridad, la policía judicial y los demás asuntos que le asigne el gobierno, relacionados con la administración de justicia, la represión y la prevención de la delincuencia, y la reforma de la legislación civil y penal<sup>17</sup>*

Una vez restablecida la regularidad constitucional en el estado, se procedió a la conformación de los órganos judiciales. Con el fin de fijar una fecha precisa para la iniciación de los periodos de la rama jurisdiccional, el gobierno, en aquel entonces, presento a la consideración del congreso el correspondiente proyecto, el

---

<sup>17</sup> Ibáñez, Najar, Jorge E. Ministerio de justicia y derecho, Editorial, imprenta nacional de Colombia 1995, Bogotá Pág. 69

cual vino a convertirse en la ley 21 de 1958; la cual se señaló como fecha de iniciación de la corte suprema de justicia y del consejo de estado el 11 de enero 1959. Después de esta ley el ministerio de justicia luchó contra la violencia y la criminalidad en general.

Ya para la nueva constitución política, es decir la constitución presentada por el presidente Cesar Gaviria en 1991, al ministerio de justicia le correspondía, a partir de los poderes otorgados en los años 50 y 70, la enorme responsabilidad de orientar la adopción de las reformas institucionales que sobre la administración de justicia fueron previstas en dicha constitución, así como su puesta en funcionamiento a través de los desarrollos normativos y operativos del caso. Sin embargo, para comprender debidamente la evolución del ministerio de justicia en esta nueva declaración de los derechos fundamentales, es necesario detenerse un poco en la asamblea constituyente de 1991, en otras palabras, en la constitución de 1991.

La Constitución de 1991 es nombrada, también, como la Constitución de los Derechos, pues, considera y consagra no sólo los principios esenciales, tradiciones por las que había luchado Antonio Nariño, sino los derechos económicos y sociales, propios de un estado social de derecho. En su artículo 1º de la Constitución y los derechos colectivos, o de tercera generación, se destacan la moralidad colectiva y pública, la libre competencia económica y el derecho a un ambiente sano. Además se crean los mecanismos necesarios para asegurar y proteger esos derechos gracias a la acción de tutela, la acción de cumplimiento, las acciones populares y de grupo.

Esta revolución constitucional tiene sus orígenes a partir de un movimiento estudiantil formado en 1989, el cual convoca en 1990 una Asamblea Nacional Constituyente elegida por voto popular directo. Esta asamblea declara en Bogotá, en 1991, la nueva Constitución política de Colombia.

Las causas de este movimiento estudiantil y por ende popular se fundamentan en las negociaciones de paz con los diferentes grupos alzados en armas durante el mandato del presidente Virgilio Barco Vargas. El colectivo guerrillero M-19, en aquel entonces, hizo énfasis, rotundamente, en que uno de los principales requisitos para abandonar las armas era la creación de una asamblea Nacional constituyente para modificar la constitución, pues, era claro que no se garantizaba la creación y desarrollo de otros partidos políticos opuestos a los dos partidos tradicionales, ni se daba por hecho una representación a las minorías, entre otras cosas.

Ante el rechazo del gobierno de hacer una consulta popular los estudiantes, en particular los de las universidades, optaron por hacer la creación de un movimiento a nivel nacional para que la población tuviese en cuenta, cuando de elegir se trataba, una séptima papeleta ordenándole al ejecutivo que conformara una Asamblea Nacional Constituyente. La propuesta fue acogida y el triunfo llegó para aquellos jóvenes que consideraban necesario la constituyente. Más del 50% de los votantes incluyó la “Séptima Papeleta” con lo cual el presidente del momento, César Gaviria Trujillo, se vio obligado a cumplir con el mandato popular. De esta forma la historia de Colombia tuvo un giro sin precedentes, pues, no sólo se logró un cambio constitucional sino también que el grupo guerrillero M-19 ,

colectivo que puede denominarse de izquierda, entregara las armas y se integrara a la vida política nacional.

Esta consideración respecto a la nueva constitución permite comprender adecuadamente el nuevo camino del ministerio de justicia. Así, pues, este gabinete abandono su carácter de organismo administrador de juzgados y cárceles para transformarse en una entidad planificadora de políticas en materia jurídica y judicial, en la entidad impulsora de la reformas legislativas, en la evaluadora permanente de la eficacia de la legislación, en la promotora principal de la soluciones prejudicial de los conflicto y en la entidad líder de la cooperación y la asistencia jurídica en la comunidad internacional.

Debido a esta restructuración y a sus nuevas funciones, al ministerio de justicia se le incorporo el sustantivo derecho; así, seria ministerio de justicia y del derecho. Una amplia explicación del contenido y alcance de esta gran reforma administrativa, la hizo el ministro de justicia y del derecho de aquel entonces, el Doctor Andrés Gonzales Díaz<sup>18</sup>, en los siguientes términos: la adición del término, y del derecho, al nombre de ministerio de justicia, tiene un amplio significado y repercusión en la misión y programas de entidad. El estudio e investigación de las áreas del derecho, permitirá conocer el estado y la evolución e impacto de la legislación que existe en materia de derecho civil, de familia, penal ,administrativo, constitucional, laboral, comercial y económico, con el fin de proponer reformas o que el gobierno formule y adopte políticas y planes sobre dichas materias. Estas

---

<sup>18</sup> Andrés Gonzales Díaz es un político y abogado colombiano, nacido en Bogotá el 7 de julio de 1955. Desde 2008 hasta 2011 se desempeñó por segunda vez como gobernador del departamento de Cundinamarca.

aseveraciones, están unidas íntimamente con los principios que la asamblea constituyente declara,

Desde aquí, el ministerio de justicia se consideró ministerio de justicia y del derecho. Para los gobiernos siguientes, tanto del presidente Samper como del presidente Pastrana, las funciones del ministerios fueron esencialmente las mismas. Por una parte, el ministro de justicia y derecho en el gobierno del presidente Samper fue Néstor Humberto Martínez Neira, quien desempeño su labor en la dura lucha contra el narcotráfico. Por la otra, el ministro de justicia en el gobierno del presidente Pastrana fue Rómulo González, cuyo nombramiento se realizó un año después de la posesión del presidente Pastrana.

## **2.2 Ministerio de la Justicia y del Derecho de Uribe a Santos**

Antes de entrar a considerar el ministerio de justicia y del derecho en los dos últimos periodos presidenciales, es conveniente ofrecer una serie de argumentos e ideas que sustenten esta elección y no otra. Primero, desde hace 12 años Colombia atraviesa un periodo importante de modernización en su economía, educación y cultura que se ve relegado no solo en sus políticas internas sino externas. Este aspecto nace, precisamente, en los dos últimos gobiernos, pues, debido a la conciencia conservadora que imperaba en la clase dirigente de antaño, la evolución socio-cultural fue lenta; a diferencia de las clases políticas actuales. Otro importante factor que apoya dicha elección, obedece a la forma de asumir los asuntos que a seguridad se refieren. En este caso, la política de protección, la corrupción, el narcotráfico, la delincuencia, entre otras, no tienen paradigma

alguno con otras estrategias. Ni siquiera la política contra el narcotráfico del presidente Belisario Betancur fue tan contundente como la política del ex presidente Uribe.

Segundo, la concepción progresista de Santos que busca ofrecer una visión del estado en vías de desarrollo y no tercermundista o subdesarrollado apunta a considerar como originales sus propuestas por superar los niveles de pobreza internos, entre otros. Esta consideración, unida a los buenos resultados civiles y constitucionales de las políticas de Juan Manuel Santos, llevan a la elección de estos dos periodos presidenciales.

Tercero, realizar una reflexión en términos temporales aislada de la realidad puede ser productiva y de vital importancia para comprender todavía mejor los aparatos administrativos del estado; sin embargo, una investigación actual de los de tales organismos permitirá entender la concreción en la cual el colombiano del siglo XXI esta inmerso. En este sentido, la elección de los últimos dos periodos presidenciales cobra importancia

Los 100 puntos que Álvaro Uribe Vélez le propuso a la nación en su Manifiesto Democrático durante la campaña electoral y que finalmente lo condujo a la victoria en 2002, le permitieron delinear los primeros atisbos de la eliminación de algunos ministerios. En la Presidencia, Uribe sancionó la Ley 790 de 2002, “por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al presidente

de la República”<sup>19</sup>. Lo que se pretende es disminuir la burocracia y en definitiva diezmar la Politiquería; con las fusiones de tres pares de ministerios se pasó de 16 carteras a 13. Esto también permitía reducir el gasto público. Se decretaba la fusión de las carteras de Justicia y Gobierno en el Ministerio del Interior; las de Salud y Trabajo en el Ministerio de la Protección Social; las carteras de Comercio Exterior y Desarrollo Económico se convirtieron en el de Comercio, Industria y Turismo.

Es conveniente ilustrar al lector sobre las funciones que cada ministerio desempeñaba antes de la mencionada unión, para entender cuáles son las tareas y los objetivos llamados a realizar después de ella:

De acuerdo con el artículo 2 del decreto 2897 de 2011, además de las funciones definidas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Justicia y del Derecho cumplirá las siguientes funciones:

- 1.** Articular la formulación, adopción, ejecución y evaluación de la política pública del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho.
- 2.** Coordinar las relaciones entre la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial, el Ministerio Público y los organismos de control para el desarrollo y consolidación de la política pública en materia de justicia y del derecho.
- 3.** Formular, adoptar, promover y coordinar las políticas y estrategias en: racionalización, reforma y defensa del ordenamiento jurídico; gestión

---

<sup>19</sup> Véase la ley mencionada.

jurídica pública del derecho; ejercicio de la profesión de abogado; socialización de la información jurídica; justicia transicional y restaurativa; y las que faciliten el acceso a la justicia formal y a la alternativa, en el marco del mandato contenido en las normas vigentes, al igual que las de lucha contra las drogas ilícitas, lavado de activos, enriquecimiento ilícito, financiamiento del terrorismo, administración de bienes incautados y acciones de extinción de dominio.

**4.** Diseñar y coordinar las políticas para el ejercicio de la función jurisdiccional a cargo de autoridades administrativas y particulares, de conformidad con lo que disponga la ley, orientar la presentación de resultados y proponer el mejoramiento de las mismas

**5.** Ejercer excepcionalmente en los términos que señalan el inciso tercero del artículo 116 de la Constitución Política y en las materias precisas determinadas en la ley, la función jurisdiccional del Ministerio de Justicia y del Derecho.

**6.** Diseñar, hacer seguimiento y evaluar la política en materia criminal, carcelaria y penitenciaria, en la prevención del delito y las acciones contra la criminalidad organizada.

**7.** Promover las normas legales y reglamentarias, la protección jurídica, garantía y restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–

bajo los principios de interés superior, protección integral y enfoque diferencial, y las demás entidades competentes.

**8.** Diseñar la política y promover los instrumentos aplicables dentro del sistema de responsabilidad penal para adolescentes, hacer seguimiento y evaluar su aplicación atendiendo su carácter especializado, su finalidad restaurativa y los acuerdos internacionales en la materia.

**9.** Participar en el diseño de las políticas relacionadas con la protección de la fe pública en materia de notariado y registro.

**10.** Gestionar alianzas con los organismos de cooperación nacional e internacional para el fortalecimiento del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho.

**11.** Administrar los Fondos de Infraestructura Carcelaria y de Lucha contra las Drogas.

**12.** Apoyar ante las demás instancias de la Rama Ejecutiva, a la Rama Judicial del Poder Público en la solución de las necesidades para su funcionamiento.

**13.** Las demás funciones asignadas por la Constitución y la ley.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup>Extraído directamente de la página web oficial.

<http://www.minjusticia.gov.co/Ministerio/NuestraEntidad/FuncionesdelMinisterio.aspx>

“Coordinar las relaciones entre la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial, el Ministerio Público y los organismos de control para el desarrollo y consolidación de la política pública en materia de justicia y del derecho”<sup>21</sup> es entonces para lo que sirve este ministerio y sus funciones ya están dispuestas. Dejar en claro es importante, el objetivo de la ley 790 de 2002 la cual consiste en aminorar gastos al aparato del estado sin descuidar el ensamble de las dos entidades que hacen parte del proceso. *“El Presidente de la república, al ordenar la fusión armonizará los elementos de la estructura de la entidad resultante de la misma, con el objeto de hacer eficiente su funcionamiento.”* “En ningún caso, el costo por el cumplimiento de los objetivos y las funciones por parte de la entidad absorbente podrán superar la suma de los costos de cada una de las entidades en la fusión. Cuando la fusión implique la creación de una nueva entidad u organismos, los costos de esta para el cumplimiento de los objetivos y las funciones no podrán superar los costos que tenían las fusionadas”<sup>22</sup>. Se verá que el resultado no fue el mejor y se terminará por escindirlos nuevamente en el 2011. Se hará a continuación una relación completa de las funciones del ministerio del interior para comprender la envergadura del propósito.

El Ministerio del Interior, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en la 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes:

**1.** Articular la formulación, adopción, ejecución y evaluación de la política pública del Sector Administrativo del Interior.

---

<sup>21</sup> IBID

<sup>22</sup> Ley 790 de 2002 , Art 2, parágrafos 1 y 2

**2.** Diseñar e implementar la política pública de protección, promoción, respeto y garantía de los Derechos Humanos, en coordinación con las demás entidades del Estado competente, así como la prevención a las violaciones de éstos y la observancia al Derecho Internacional Humanitario, con un enfoque integral, diferencial y social.

**3.** Promover la integración de la Nación con el territorio y el desarrollo territorial a través de la profundización de la descentralización, ordenamiento y autonomía territorial y la coordinación y armonización de las agendas de los diversos sectores administrativos, dentro de sus competencias, en procura de este objetivo.

**4.** Diseñar, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Función Pública, la política pública para el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de Gobierno en las administraciones locales ubicadas en zonas fronterizas.

**5.** Dirigir y promover las políticas tendientes a la prevención de factores que atenten contra el orden público interno, la seguridad y convivencia ciudadana, así como tomar las medidas para su preservación, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, las autoridades departamentales y locales en lo que a éstos corresponda.

**6.** Atender los asuntos políticos y el ejercicio de los derechos en esta materia, así como promover la convivencia y la participación ciudadana en la vida y organización social y política de la Nación.

**7.** Promover y apoyar la generación de infraestructura para la seguridad y convivencia ciudadana.

**8.** Administrar el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSECON– teniendo en cuenta la participación en recursos del sector administrativo de justicia y del derecho, según los proyectos que se presenten.

**9.** Administrar el Fondo para la Participación y Fortalecimiento de la Democracia; el Fondo de Protección de Justicia y el Fondo Nacional de Lucha contra la Trata de Personas.

**10.** Formular y hacer seguimiento a la política de los grupos étnicos para la materialización de sus derechos, con un enfoque integral, diferencial y social, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado.

**11.** Formular y hacer seguimiento a la política de atención a la población LGBTI para la materialización de sus derechos, con un enfoque integral, diferencial y social en coordinación con las demás entidades competentes del Estado.

**12.** Formular y hacer seguimiento a la política de atención a la población en situación de vulnerabilidad, para la materialización de sus derechos, con un enfoque integral, diferencial y social, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado.

**13.** Coordinar, con el concurso de los demás ministerios, la agenda legislativa del Gobierno Nacional en el Congreso de la República, y las demás entidades del orden nacional.

**14.** Servir de órgano de enlace, comunicación y coordinación entre la Rama Ejecutiva y la Rama Legislativa.

**15.** Coordinar con las demás autoridades competentes el diseño e implementación de herramientas y mecanismos eficientes en materia electoral que busquen garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales.

**16.** Servir de enlace y coordinador de las entidades del orden nacional en su relación con los entes territoriales.

**17.** Formular y promover las políticas públicas relacionadas con la protección, promoción y difusión del derecho de autor y los derechos conexos. Así mismo, recomendar la adhesión y procurar la ratificación y aplicación de las convenciones internacionales suscritas por el Estado Colombiano en la materia.

**18.** Incentivar alianzas estratégicas con otros gobiernos u organismos de carácter internacional, que faciliten e impulsen el logro de los objetivos del Ministerio, en coordinación con las entidades estatales competentes.

**19.** Las demás funciones asignadas por la Constitución y la ley”<sup>23</sup>

Una vez vistas las funciones de cada cartera, y hecha la sanción de la ley, se plasmó en el art 3: La fusión del Ministerio del interior y del Ministerio de Justicia y del Derecho. Fusióname el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho y confórmese el Ministerio del Interior y de Justicia. Los objetivos y las funciones para el Ministerio del interior y de la Justicia serán las establecidas para los ministerios fusionados.

No obstante los resultados no fueron precisamente los esperados; el objetivo de reducir costos sólo se cumplió a medias y por el contrario desató una serie de crisis sociales y el crecimiento del desempleo hasta llegar a casi un 14%, además de decretarse la emergencia social por causa de la crisis del sector salud. En lo que atañe a los Ministerios en cuestión, ciertamente hubo en estos dos periodos en que se desarrolló la fusión un choque entre el poder Ejecutivo y la Corte suprema de Justicia pues no hay un intermediario o un interlocutor que medie y comunique ambas ramas, es decir, un Ministro de Justicia.

Conocida es la observación de Humberto de la calle ex Ministro de Justicia en dos oportunidades y ex vice-presidente sobre este asunto: grandes controversias se han venido presentando entre el Ejecutivo y las Cortes, eso demuestra que allí hay

---

<sup>23</sup> Tomado del “Manuel de funciones y requisitos Min interior”

un vacío. El Ministerio del Interior no tiene vocación y tampoco tiene tiempo para encargarse de la justicia.

Por tanto lo que El Nuevo Ministerio creado no llevo a cabo fue precisamente lo que plasmo hace un tiempo atrás en su página oficial como coordinar la atención integral del estado a los asuntos políticos y fortalecer la justicia y le democracia así como la protección de los derechos fundamentales. También fungir como interlocutor válido entre las diferentes instituciones del estado y la sociedad civil y sus organizaciones, garantizando su legitimidad y gobernabilidad. Esto último es precisamente el mayor vacío que se creó en lugar de llenarlo. La falta de un puente comunicacional entre poderes específicos.

El período 2002—2010, tuvo en la cartera fusionada a cuatro ministros sucesivamente. Del 2002 al 2004 fue Fernando Londoño Hoyos quien desempeñó el cargo de Ministro del interior y de Justicia, fue destituido e inhabilitado por el entonces procurador Edgardo Maya Villazón. Se dijo que no respetaba las decisiones judiciales y por tanto se pensó en un flagrante abuso de poder desde su cargo. Conocido fue el episodio en donde este político señaló como prevaricador al juez Pedro José Suárez Vacca; aunque se acusó de estar inmiscuido en la compra de 145 millones de acciones de Interbolsa adquiridas ilegalmente.

Sabas Pretelt de La Vega fue Ministro del Interior y de Justicia (2004-2006). En 2006 fue designado como embajador ante Italia. Ya en el 2008 se le señalo por ofrecer dádivas con el objeto de procurar la reelección del presidente; fue el

sonado caso de la *Yidis política*. Igualmente destituido e inhabilitado para ejercer cargos públicos durante 12 años, fue encontrado responsable de ofrecer una notaría al Congresista Teodolindo Avendaño y así favorecer el trámite de la reelección.

Carlos Holguín Sardi, político vallecaucano de amplia trayectoria, fue nombrado para este ministerio en el segundo mandato del ex presidente Álvaro Uribe Vélez. Sólo estuvo en la cartera 2 años, presentando su renuncia en 2008. Luego de que la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia le abriera una investigación preliminar al ex ministro, por sus presuntos vínculos con el extraditado narcotraficante Diego Montoya, alias 'Don Diego', el líder político se defendió. En su defensa manifestó: “estoy absolutamente tranquilo frente a la indagación preliminar que ha abierto la Corte Suprema de Justicia con base en unas declaraciones inocuas pero infames de un narcotraficante extraditado y condenado a quien no vi, ni conocí, ni trate”<sup>24</sup>.

Del 2006 al 2008 el cargo fue ejercido por Fabio Valencia Cossio, quien sucedió a Carlos Holguín Sardi. En 2008 la oposición y algunos sectores de opinión hicieron hincapié si Valencia Cossio debía seguir al frente del ministerio aun sabiéndose que su hermano Guillermo León Valencia Cossio mantenía con mafias del narcotráfico asociadas a alias “Don Mario”, uno de los criminales, narcotraficantes más buscados del país.

Para el 2010 con el gobierno del recién elegido presidente Juan Manuel Santos

---

<sup>24</sup> Estas son las palabras consideradas por alias Don Diego en las circunstancias antes mencionadas.

Calderón, la fusión de los dos ministerios llega a su fin. Crecientes controversias, cierta negligencia resultante de la ausencia de una figura propiamente dicha en cada cartera llevó al presidente a tomar la decisión de restaurar el modelo organizacional que se venía presentando antes de que Álvaro Uribe Vélez asumiera el poder en 2002.

Por medio de la ley 1444 de 2011 se decreta la escisión definitiva del Ministerio del Interior del Ministerio de Justicia y del Derecho. Por medio de dicha ley se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública; cosa que también hizo su predecesor. Su propósito consiste en afianzar de nuevo las fluidas relaciones entre la Casa De Nariño y las Altas cortes, pues es precisamente el ministro de Justicia y del Derecho el vínculo que aúna estos poderes específicos. Así pues con esta disposición presidencial se vuelve a instaurar para cada Ministerio sus respectivas funciones puntuales, nombradas de manera completa en el transcurso de estas páginas.

El gobierno de Santos revivió el ministerio de justicia como entidad independiente ( 8 años estuvo destinado como apéndice del ministerio del interior , bajo el mandato de Alvaro Uribe). Santos logró la aprobación de reformas claves como el Código General del Proceso, fundamental porque marca el camino para todas las acciones judiciales del país. No obstante su implementación avanza a paso lento. Según el presidente Santos este código es una verdadera revolución de la justicia. Con la oralidad la noma permitía acortar los tiempos de los procesos ya fueran civiles, de familia, comerciales etc. Si en promedio un proceso puede durar 10

años en un despacho , el objetivo con la norma( 1564 de 2012) consiste en que en primera instancia dure un año y en segunda máximo 6 meses. Para esto se requiere; sin embargo, la modernización de las salas de audiencias para efectuar juicios orales como en el sistema penal. De acuerdo con el presidente Juan Manuel Santos, la vida de los colombianos se facilitará, pues los procesos se harán más ágiles y sencillos, con menos trabas y de una duración razonable. Este código simplifica y unifica procesos, elimina etapas y tramites innecesarios, dándole muchas más facultades al juez para fallar de manera anticipada. Según palabras registradas al presidente en el periódico EL TIEMPO “ No es posible que para cobrar un cheque, para resolver problemas entre copropietarios de un edificio, o solicitar el cumplimiento de un contrato, los ciudadanos tuvieran que esperar años y años, en medio de laberintos de papeles y procedimientos”

Un punto oscuro en los años de mandato de Santos fue la fallida reforma a la justicia de 2012 que sirvió como blindaje por ciertos sectores del congreso ante investigaciones de índole penal y disciplinario, por tanto nunca vio la luz al no haberla sancionado. Se abstuvo por los llamados “micos” que llevaba dentro. Hace referencia a normas aprobadas a última hora por el parlamento y con respecto a las cuales estaba en el deber de de evitar que prosperaran. La importancia radica también en que la devolución de la reforma no tiene eantecedentes en la historia, según lo llamó ante el Congreso de la República fue su “Decisión”. El presidente responsabilizó de los “micos” de la reforma a los parlamentarios que conformaron la llamada “comisión de la conciliación” exonerando completamente al ministro de Justicia, Juan Carlos Esguerra, pues denunció que los conciliadores sesionaron

sin su presencia informando los acuerdos al gobierno cuando ya poco había que hacer en relación con el tiempo.

Los cuatro puntos fundamentales (micos) que llevaron a la decisión del presidente Santos fueron:

1. Quitarle a la Fiscalía General de la Nación la competencia para adelantar la etapa de investigación en los procesos penales contra los funcionarios aforados.
2. La extensión de la doble instancia, definida para los procesos de pérdida de investidura de los congresistas, a todos los procesos contra ellos en la jurisdicción contenciosa administrativa.
3. La fusión de las normas aprobadas en la Cámara y el Senado sobre el régimen de pérdida de investidura, de los congresistas que, según Santos, alteró la sesión de las plenarias de ambas cámaras.
4. La supresión del régimen de transición para la eliminación de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, lo cual dejaría la administración de la rama en una sola persona.

Estos “micos” causaron la renuncia del ministro de Justicia, Juan Carlos Esguerra. Dejó en claro que ni él ni ninguno de sus funcionarios tuvo culpa en la inclusión de estos artículos que provocaron el escándalo y tuvieron graves implicaciones. No obstante asumió la responsabilidad política del asunto y por tanto el alto costo de la malograda reforma, que le trajo múltiples presiones sociales.

**A continuación se transcribe la ley por la cual nuevamente se separan los**

**ministerios en cuestión:**

**LEY 1444**

**4 MAYO 2011**

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

"Artículo 1°. *Escisión del Ministerio del Interior y de Justicia.* Escíndase 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.

Artículo 2°. *Reorganización del Ministerio del Interior y de Justicia.* Reorganícese el Ministerio del Interior y de Justicia, el cual se denominará Ministerio del Interior y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados por las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 1<sup>o</sup> de la presente ley.

Artículo 3°. *Sector Administrativo del Interior.* El Sector Administrativo del Interior estará integrado por el Ministerio del Interior, las Superintendencias y demás entidades que la ley defina como adscritas o vinculadas al mismo.

Artículo 4°. *Creación del Ministerio de Justicia y del Derecho.* Créase el Ministerio

de Justicia y del Derecho, cuyos objetivos y funciones serán los escindidos del Ministerio del Interior y de Justicia de acuerdo con el artículo 1° de la presente ley. “(Véase la ley mencionada)

### CAPITULO III

Anteriormente, se reconstruyó la noción de ministerio y se establecieron los orígenes del gabinete de justicia en la república de Colombia. Esta reconstrucción histórica y constitucional demostró, por un lado, que los ministerios ocupan en el orden administrativo un importante puesto. Por el otro, que el ministerio de justicia tiene la obligación de velar por las disposiciones legales y jurídicas de los miembros del estado, entre otras cosas. Ahora, con estas consideraciones se especulará sobre qué se entiende por conceptos tales como *política* y *jurídico* para establecer adecuadamente las funciones político-jurídicas del ministerio de justicia en los dos últimos periodos presidenciales.

#### **3.1 En busca de la definición de política.**

Como muchos otros conceptos, el vocablo *política* puede parecer problemático y confuso debido a sus múltiples empleos y funciones. Para evadir dicho obstáculo, se considerará la *política* desde dos ángulos. El primero de ellos corresponda a la definición general del término, es decir, a las aseveraciones que evitan los posibles equívocos en el vocablo. El segundo apunta a introducir la definición general de *política* en el contexto colombiano.

Los orígenes del concepto *política* tienen su génesis en el mismo hombre y en su proceso de socialización. Al superar su estado nómada y encontrar la necesidad de establecer una comunidad, el hombre descubrió la obligación de encargar a una persona para dirigir y organizar a las otras; es decir, la necesidad de un gobierno. Inicialmente, este gobierno no excedía el control de 4 o 5 individuos que

conformaban una comunidad.<sup>25</sup> Sin embargo, con el devenir, las pequeñas comunidades fueron creciendo en población, de modo que algunas se unieron con otras para gobernar tribus más pequeñas y débiles. El incremento de los individuos en las comunidades ocasiono que el control fuese más difícil, pues, a la muerte del gobernante o de aquel que dirigiese con mayor astucia, se desencadenaban guerras para definir al sucesor<sup>26</sup>.

Después de obtener innumerables beneficios por permanecer distribuidos en su solo lugar, las tribus crearon las primeras ciudades. En estas ciudades, las familias encargadas de gobernar optaron por perpetuar su gobierno y fueron conocidas como dinastías. alguna de ellas, se convirtieron en monarquías en las que el poder lo ejercía un rey o monarca y el pueblo era considerado súbdito y con obligación de pagar, de alguna manera, los servicios que el gobernador ofrecía.

Ahora bien, la actividad de gobernar o de dirigir las disposiciones individuales hacia el bien común adquiere una sólida teoría en el antigua Grecia. Del griego antiguo (πολιτικός) la política, generalmente, es considerada como una parte de la moral que se ocupa de resolver los problemas de los hombres libres en la convivencia mediante el ejercicio del poder<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> La primera sociedad que existió fue la familia, que no necesariamente tenía una conformación típica de un padre, una madre y unos hijos. Esta sociedad exigía el control y gobierno de un individuo dotado de las características que son propias de un gobernador.

<sup>26</sup> Inicialmente, los principales problemas en las tribus no obedecían a las formas de gobierno o a las disposiciones adoptadas por el "gobernador", sino a los inconvenientes que surgirían después de su muerte. Al establecerse el concepto de política, otros problemas, como formas de gobiernos y recursos, fueron considerados importantes.

<sup>27</sup> La política y la moral se distinguen, esencialmente, por el paso de lo universal a lo particular en la esfera del hombre.

En los sistemas filosóficos de la antigua Grecia, la política adquirió una importancia tal, que la necesidad del gobierno dio origen al concepto de democracia. Según Platón, la política es la aptitud de mando y de gobierno para obtener lo que a todos interesa. En varios pasajes de la república o de sus diálogos, Platón considera la necesidad de que el gobernador que disponga y resuelva los conflictos o intereses debe ser el filósofo.<sup>28</sup>

Por el contrario, para Aristóteles la política no era un estudio de los estados ideales en forma abstracta, como si era en Platón, sino más bien un estudio de la forma en que las leyes, las costumbres y las propiedades se relacionan en los casos reales. En otras palabras, la política es una ciencia práctica en la cual desemboca la ética.

Con estas construcciones filosóficas, las manifestaciones de como dirigir los problemas de los hombres libres en la convivencia amplían el horizonte de la política. Después de establecer su definición, el hombre ahora determina los posibles modos de regular la convivencia. En este sentido, nacen los sistemas políticos. Muchos de ellos están sustentados en la idea filosófica del concepto de la convivencia. Sin embargo, pese a que en la antigua Grecia la ciencia de la política no contemplaba muchas de las manifestaciones culturales actuales, las

---

<sup>28</sup>El mito del rey filósofo es quizá uno de los mitos más famosos de Platón al lado del mito de la caverna. Para Platón, el "rey" debe ser el filósofo debido a los descubrimientos morales que ha obtenido en busca de lo que considera Platón como conocimiento o espíteme.

formas de gobierno que se conocen pueden encontrar su origen en la civilización griega<sup>29</sup>.

Después de la caída de los imperios romanos y griego, la política fue relegada a una sola forma de gobierno; y como demuestran muchos historiadores, regreso a sus orígenes. Esta forma de gobierno está determinada por una nueva clase de gobernante: la nobleza:

*Estas personas eran dueñas de grandes territorios en los cuales el resto de la población era sierva y se encargaba exclusivamente de trabajar la tierra. Este periodo duro casi 1.000 años, años durante los cuales la política estuvo casi muerta, hasta que en los siglos XV, XVI y XVII nace una nueva clase: la burguesía, la cual no estaba de acuerdo con el poderío de la nobleza y reclamaba un derecho de oportunidades para todos los hombres.<sup>30</sup>*

En la época moderna la política adquiere un sobresaliente lugar en las actividades de los hombres debido a las ideas de libertad, fraternidad e igualdad que se propagan en la revolución francesa<sup>31</sup>. Sin embargo, el vocablo no pierde su definición clásica, es decir, la política en la modernidad es considerada, aún, como una parte de la moral que se ocupa de resolver los problemas de los hombres libres en la convivencia. En estas circunstancias, con las bases

---

<sup>29</sup> Es posible determinar alrededor de 25 formas de gobierno, por ejemplo: aristocracia, burocracia, autocracia, comunismo, fascismo, democracia, teocracia, etc.

<sup>30</sup> <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli1.htm>

<sup>31</sup> No se debe olvidar que muchas de las ideas que la revolución francesa expone son ideas que vienen construyéndose desde la antigüedad y alcanzan un valor preponderante en la modernidad. La libertad, por ejemplo, era una idea filosófica que se trata en Aristóteles, Locke y Kant, pesa a que son varios siglos los que separan un pensamiento de otro.

construidas por la antigüedad, los filósofos modernos como Carl Schmitt, Max Weber, Adam Smith, entre otros, consideran el oficio de la política insoluble con el arte de gobernar.

En el nuevo paradigma, el sistema político del Medioevo, caracterizado por el feudalismo, es substituido por el concepto de Estado-Nación. Esta idea del estado-nación puede rastrearse en filósofos como Maquiavelo y Rousseau. Como la política en la modernidad no podía desvincularse de la economía, esta también se vio afectada en cierto sentido por las nuevas disposiciones. Por ejemplo, el mercantilismo es reemplazado por el libre comercio. Además “ toda la concepción de la descendencia divina acaba con la idea del estado natural y con ello la idea del contrato social”<sup>32</sup>.

Debe quedar claro que en la modernidad el concepto de política está ligado a las distintas formas de gobierno, en especial a la democracia. En este sentido, la definición de *política* que se busca debe detenerse acá, pues, si se intenta extender la definición deberá definirse, también, los distintos sistemas políticos y este no es el objetivo que arriba se planteó.

Ahora bien, la historia política de Colombia puede dividirse en dos. Por un lado se distingue la época colonial, la cual estuvo determinada por el control español ejercido por los virreyes, generales, nobles y demás encargados de la corona en América. Por el otro, la república de Colombia fue controlada por el poder militar

---

<sup>32</sup><http://leavingwonderland.blogspot.com/2007/09/el-pensamiento-politico-en-la-modernidad.html>

desde 1810 hasta épocas bastante posteriores, pese a que entre 1850 y 1945 los partidos políticos ya estaban definidos.

En la primera etapa política de la república de Colombia, el concepto *política* o la designación de un gobernador para decidir sobre los problemas de convivencia de los hombres libres, estaba controlada por la corona, es decir, por el poder divino representado por el rey. Muchas fueron las disposiciones consideradas por el rey para dirigir y controlar a sus súbditos americanos. Por ejemplo, respecto al comercio, el rey consideraba que la entrada y salida de productos de la recién descubierta América debía ser regulada. Para esto los reyes católicos crearon la Casa de Contratación de Sevilla. Además de regular una de las actividades de los hombres libres, también se encargaba de conceder permisos para viajar y lidiar jurídicamente con los problemas que afectaban a las rutas comerciales.

Otro ejemplo de las disposiciones políticas ejercidas por la corona española en el territorio americano, lo ofrece la institución encargada de velar y regular la convivencia entre los hombres libres como el supremo concejo de las indias. Ésta entidad monárquica “tenía el máximo poder sobre los problemas legislativos y judiciales en América. Constaba de un presidente, un canciller, doce consejeros y funcionarios encargados de nombrar virreyes, obispos, capitanes y gobernadores. Tenía también el poder de crear Reales Audiencias.”<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup>[http://es.wikipedia.org/wiki/Historia\\_pol%C3%ADtica\\_de\\_Colombia](http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_pol%C3%ADtica_de_Colombia)

Esta forma de ejercer la política en América finalizaría alrededor de 1810, año en el que los criollos buscarían la independencia y proclamarían su libertad con la constitución del estado colombiano.<sup>34</sup>

A partir del imaginario de nación en la república de Colombia, la política colombiana ha estado caracterizada por el conflicto entre liberales y conservadores, partidos políticos que nacen entre la contienda centralista y federalista después del grito de independencia.<sup>35</sup> Sin embargo, la política colombiana puede entenderse en los términos generales antes mencionados, es decir, como una parte de la moral que se ocupa de resolver los problemas de los hombres libres en la convivencia mediante el ejercicio del poder.

Como el estado Colombiano supero la monarquía, la forma de ubicar a un gobernante debía estar necesariamente regulada por los principios que sostienen le concepto de estado-nación. En este sentido, la política después de la independencia se ejerció mediante la democracia, o en otras palabras, en la organización del estado que afirma que las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que confieren legitimidad a sus representantes para velar y resolver los problemas de los hombres libres en la convivencia mediante el ejercicio del poder.

---

<sup>34</sup>Debe quedar claro que la república de Colombia como tal aparece después de la desintegración de la nueva granada. Sin embargo, muchos historiadores relacionan el nacimiento de Colombia con la historia del nacimiento de reino de la nueva granada.

<sup>35</sup>Con la independencia del territorio conocido como la nueva Granda, la lucha entre los criollos presento dos bandos. Por un lado estaban aquellos que proclamaban que la nueva república debía ser todo el territorio hasta entonces conocido con el nombre de la nueva Granada, es decir, centralizar el poder en una capital. Por el otro, aquellos que consideraban necesario dividir el territorio y formar estados independientes. Un ejemplo de esta contienda lo ofrece la proliferación de constituciones que proclamaban a ciertos departamentos como naciones-estado.

Con estas consideraciones que surgen en la incipiente república de Colombia en el siglo XIX, el empleo del concepto *política* en Colombia se ha caracterizado por el radicalismo político que ha desencadenado numerosos conflictos armados internos, guerras civiles que incluso conllevaron a la separación de Panamá.

Durante principios del siglo XX, luego del final de la Guerra de los mil días, los ideales comunistas tomaron fuerza y se radicaron en el ala radical del Partido liberal y también conllevó a la creación del partido Comunista Colombiano y otros partidos.

Aunque la constitución de 1886 afirma implícitamente la posibilidad de pertenecer a un partido político determinado o a una forma de gobierno diferente a las establecidas, después de la constitución de 1991 se ha legislado para promover la colaboración de nuevas ideologías en el escenario político, pero esos proyectos han sido tan pocos que en las dos últimas elecciones han sido elegidos políticos mediante movimientos ya clásicos alrededor de figuras disidentes de los partidos que caracterizaron el nacimiento de la república, el liberal y el conservador.

En tiempos recientes, algunos partidos o formas de política han surgido como alternativa al modelo bipartidista. Esto significa que Colombia exhibe unas formas nuevas de guiar la política, o en otras palabras, diferentes modelos que se ocupan de resolver los problemas de los hombres libres en la convivencia mediante el ejercicio del poder.

En ejemplo de estas nuevas formas de entender la política en Colombia, que están íntimamente ligadas con la idea general del concepto pero se diferencian

por sus métodos , lo demuestran partidos como el Polo Democrático Alternativo, quien consiguió un triunfo para la izquierda democrática en Colombia, entre otros.

### **3.1.1 Funciones políticas**

Generalmente, las funciones u obligaciones de cualquier institución o entidad, ya sea pública o privada, están dadas por su naturaleza, composición, dependencia, alcance, capital, etc. En este sentido, las funciones políticas del ministerio de justicia que se pretenden señalar están sustentadas por la naturaleza, composición, dependencia, alcance, etc., señaladas anteriormente.

Ahora bien, por funciones se entienden las tareas u obligaciones que corresponden realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas. Con esto, para señalar las tareas u obligaciones del ministerio de justicia se atenderá a la división cronológica y gubernamental de los últimos dos periodos presidenciales. Sin embargo, es pertinente aclarar históricamente las funciones políticas del ministerio de justicia antes de considerar tales actividades en los dos periodos presidenciales propuestos.

Al igual que otros aparatos o entes burocráticos, la evolución de la misión del ministerio de justicia propone un examen detallado de cada una de sus fases. No obstante, para obtener una claridad más amplia en cuanto a su historicidad, es posible considerar dos periodos de las funciones políticas del ministerio de justicia a partir de la constitución. Por un lado, están las funciones que nacen con la constitución de 1886. Por el otro, aquellas que ven la realidad jurídica gracias a la

constitución de 1991. Esta estrategia permite ofrecer un panorama global y no particular de la historicidad del gabinete gracias a los hechos constitucionales relevantes.

En cuanto a las funciones políticas del ministerio de justicia en la constitución de 1886, estas están determinadas por la composición misma del gabinete. En este sentido, las funciones apuntaban a considerar asuntos penitenciarios, lugares de prisión, penas, entre otras cosas; asuntos que se trataron en capítulos anteriores. Con el tiempo, dichas obligaciones, esencialmente, permanecieron casi intactas, pese a las reformas de los años venideros. Por ejemplo, la ley 68 de 1945, la cual determina grado de jerarquía el ministerio de justicia frente a los demás gabinetes.

Este tipo de historicidad sufre una considerable modificación gracias a la constitución política de 1991. Debido a la asamblea constituyente de aquel entonces, el ministerio de justicia debía responder a los nuevos principios que determinaban, ahora, la nación. En este caso, sus funciones debían comprender asuntos más universales. Así, pues, su carácter de organismo administrador de juzgados y cárceles, paso a transformarse en una serie de políticas en materia jurídica y judicial, en un cuerpo impulsor de la reformas legislativas, en la evaluadora constante de la eficacia de la legislación, en la promotora principal de la soluciones prejudicial de los conflictos y en la entidad líder de la cooperación y la asistencia jurídica en la comunidad internacional.

Ahora bien, el primer periodo presidencial en el cual se pretenden señalar las funciones políticas del ministerio de justicia comprende 10 años de gobierno. Este gobierno está representado por la figura del ex presidente Álvaro Uribe Vélez. El segundo periodo presidencial donde interviene el ministerio de justicia es aquel que tiene como máximo dirigente al actual presidente Juan Manuel Santos.

Para señalar las funciones políticas del ministerio de justicia en el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez debe tenerse en cuenta lo siguiente. Primero, el ex presidente Uribe sancionó la Ley 790 de 2002, “por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al presidente de la República” Segundo, debido a esto se decretaba la fusión de las carteras de Justicia y Gobierno en el Ministerio del Interior; las de Salud y Trabajo en el Ministerio de la Protección Social; las carteras de Comercio Exterior y Desarrollo Económico se convirtieron en el de Comercio, Industria y Turismo.

Como demuestra la ley 790, al ministerio de justicia en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez se le concede el nombre de Ministerio del interior y se une a él el ministerio de gobierno. No obstante esta fusión, la naturaleza, alcance, y demás cualidades continúan siendo las dispuestas por la constitución.

En el gobierno de Álvaro Uribe Vélez las funciones políticas son las siguientes:

1. Articular la formulación, adopción, ejecución y evaluación de la política pública del Sector Administrativo del Interior.

**2.** Diseñar, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Función Pública, la política pública para el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de Gobierno en las administraciones locales ubicadas en zonas fronterizas.

**3.** Dirigir y promover las políticas tendientes a la prevención de factores que atenten contra el orden público interno, la seguridad y convivencia ciudadana, así como tomar las medidas para su preservación, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, las autoridades departamentales y locales en lo que a éstos corresponda.

**4.** Formular y hacer seguimiento a la política de los grupos étnicos para la materialización de sus derechos, con un enfoque integral, diferencial y social, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado.

**5.** Formular y hacer seguimiento a la política de atención a la población LGBTI para la materialización de sus derechos, con un enfoque integral, diferencial y social en coordinación con las demás entidades competentes del Estado.

**6.** Formular y hacer seguimiento a la política de atención a la población en situación de vulnerabilidad, para la materialización de sus derechos, con un enfoque integral, diferencial y social, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado.

7. Formular y promover las políticas públicas relacionadas con la protección, promoción y difusión del derecho de autor y los derechos conexos. Así mismo, recomendar la adhesión y procurar la ratificación y aplicación de las convenciones internacionales suscritas por el Estado Colombiano en la materia.

Respecto a las funciones políticas del ministerio de justicia en el gobierno de Juan Manuel Santos debe considerarse la ley 1444 de mayo del 2011 que decreta la división del ministerio del interior. La ley 1444 afirma:

*Artículo 1°. Escisión del Ministerio del Interior y de Justicia.* Escíndase 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.

*Artículo 2°. Reorganización del Ministerio del Interior y de Justicia.* Reorganícese el Ministerio del Interior y de Justicia, el cual se denominará Ministerio del Interior y continuará cumpliendo los objetivos y funciones establecidos por las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 1<sup>o</sup> de la presente ley.

*Artículo 3°. Sector Administrativo del Interior.* El Sector Administrativo del Interior estará integrado por el Ministerio del Interior, las Superintendencias y demás entidades que la ley defina como adscritas o vinculadas al mismo.

Artículo 4°. *Creación del Ministerio de Justicia y del Derecho.* Créase el Ministerio de Justicia y del Derecho, cuyos objetivos y funciones serán los escindidos del Ministerio del Interior y de Justicia de acuerdo con el artículo 1°. <sup>36</sup>

Según la ley anterior el ministerio de justicia adquiere nuevamente una realidad independiente y no tiene relación intrínseca con otro ministerio en el gobierno de Juan Manuel Santos. Además de esto, al ministerio de justicia se le unirá también ser el del derecho. En este sentido, para el actual gobierno el ministerio de justicia se denomina ministerio de justicia y del derecho.

Las funciones políticas del ministerio de justicia y del derecho son:

- 1.** Formular, adoptar, promover y coordinar las políticas y estrategias en: racionalización, reforma y defensa del ordenamiento jurídico; gestión jurídica pública del derecho; ejercicio de la profesión de abogado; socialización de la información jurídica; justicia transicional y restaurativa; y las que faciliten el acceso a la justicia formal y a la alternativa, en el marco del mandato contenido en las normas vigentes, al igual que las de lucha contra las drogas ilícitas, lavado de activos, enriquecimiento ilícito, financiamiento del terrorismo, administración de bienes incautados y acciones de extinción de dominio.
- 2.** Diseñar y coordinar las políticas para el ejercicio de la función jurisdiccional a cargo de autoridades administrativas y particulares, de conformidad con lo que disponga la ley, orientar la presentación de resultados y proponer el mejoramiento de las mismas.

---

<sup>36</sup> Véase la ley antes mencionada.

3. Diseñar, hacer seguimiento y evaluar la política en materia criminal, carcelaria y penitenciaria, en la prevención del delito y las acciones contra la criminalidad organizada.

4. Diseñar la política y promover los instrumentos aplicables dentro del sistema de responsabilidad penal para adolescentes, hacer seguimiento y evaluar su aplicación atendiendo su carácter especializado, su finalidad restaurativa y los acuerdos internacionales en la materia.

5. Participar en el diseño de las políticas relacionadas con la protección de la fe pública en materia de notariado y registro.

### **3.1.2 Principio de igualdad.**

Como puede observarse, las funciones políticas del ministerio de justicia en los dos últimos periodos presidenciales son prácticamente las mismas. A pesar de que en el gobierno de Álvaro Uribe el ministerio de justicia se incorpora con el de gobierno para conformar el ministerio del interior, la naturaleza, alcance, condiciones, capital, etc., son las que en un principio se determinaron con la constitución de 1886 y las reformas posteriores, incluyendo las modificaciones expuestas por el presidente Gaviria en la constitución de 1991 y en la asamblea constituyente.

En cuanto al ministerio de justicia en el gobierno de Juan Manuel Santos, la escisión del ministerio del interior para la reestructuración antigua del ministerio de justicia no afectó en absoluto la naturaleza, funciones, alcance, etc., del gabinete.

No obstante, la introducción del término derecho afirma, implícitamente, la naturaleza del ministerio.

### **3.2. Hacia una definición del concepto Jurídico**

Se estima de común acuerdo que el término en su acepción más general significa "lo que tiene ver con el derecho", aquel conjunto de normas que regulan la conducta humana en sociedad, y establecen penas ante su no acatamiento. Filológicamente proviene de la palabra iuridicus, de raíz latina iuris, que significa Derecho. Es necesario entonces aclarar que es Derecho.

El Derecho es el estudio sistemático de las leyes, es decir, de las normas que imponen coactivamente conductas o limitaciones, expedidas por el legislativo. Lo jurídico no es inherente al ser humano, es artificial en el sentido de ser una construcción propia, por tanto es exterior a aquel. Este no escoge si acatar o no lo establecido legalmente, lo debe hacer, si no quiere incurrir en delito. La libertad pura (donde cada quien realiza todo lo que desea) sometería a la humanidad, ya que si cada uno hiciera lo que quisiera sobrepasaría los derechos del otro y todo sería desorden y caos. El Derecho asegura la libertad de todos al establecer límites a lo que se puede querer en vistas al bien común.

Pertenece al género de las normas y a una especie particular de estas, las jurídicas; de conducta bilaterales, exteriores, heterónomas y coercibles. El derecho además de ser un aparato formal de coacción, es un sistema de coordinación, de equilibrio entre los hombres, es decir, fija los límites de conducta de los hombres

conciliando los intereses a discutir. El derecho nos proporciona una manera eficaz de resolver conflictos. La sociedad pacíficamente se deja imponer el orden que supone este sistema de normas por considerar que en este hay algo valioso, la intuición del respeto de los derechos de los demás. La ciencia jurídica debe estar al servicio de la justicia; lo que interesa es su ejercicio para garantizar la paz entre los hombres.

### **3.2.1 Funciones jurídicas del ministerio de justicia y del derecho.**

#### **1. Defensa del ordenamiento Jurídico**

Al definir Ordenamiento Jurídico es necesario aclarar previamente el significado de los dos términos que lo conforman.

Ordenamiento se refiere a la acción y efecto de ordenar. Consiste en organizar algo con relación a un modo o plan conveniente, conducir un propósito a un objetivo determinado previamente, o mandar a alguien que realice una determinada acción. Este último caso habla de una persona con autoridad sobre otra (grado de superioridad) para ordenarle que realice una determinada acción; acá están las típicas órdenes de una madre a un hijo o de un jefe a un empleado. Como se había mencionado más arriba jurídico es aquello que atañe al derecho o que se ajusta a él. Desde este punto de partida está permitido decir que el ordenamiento u orden Jurídico es el sistema de normas que rigen la organización legal de un determinado lugar y época, entidad normativa cuya naturaleza es ideal, pues se trata de un modelo que tiende a la perfección o cuando menos a lo

mejor posible. Esto quiere decir que el “ordenamiento jurídico puede variar según la ciudad, región o país, o de acuerdo al momento histórico en cuestión”.

Gran parte o la mayoría de los países adoptaron un modelo de gobierno democrático; de este modo la siguiente explicación es válida para cualquiera de ellos. En una sociedad democrática, el ordenamiento jurídico está compuesto por la Constitución, las leyes, los decretos, los actos administrativos y otras directrices.

El ordenamiento jurídico está vinculado al derecho objetivo (el conjunto de normas por el cual se rige una comunidad) y la sociedad se organiza según aquel. Está distribuido de manera jerarquizada y por tanto, está articulado de manera coordinada y respetando ciertos principios (como la temporalidad, que consiste en que la ley más reciente deroga a la precedente).

Característica propia del ordenamiento jurídico es su flexibilidad o dinamismo, pues las normas se pueden adaptar a las necesidades particulares y específicas de una población en especial, a través del poder legislativo que posee la competencia requerida para tal efecto.

Veamos que dice al respecto el Dr. JORGE MACHICADO, conocido teórico del derecho y entre cuyas obras destaca “El Derecho penal a través de las escuelas penales y sus representantes” nos dice en su blog <sup>37</sup>:

### **"Ordenamiento Jurídico**

---

<sup>37</sup> El blog del doctor Jorge Machicado es un conocido portal de consulta donde se encuentra información respecto a varios asuntos de jurisprudencia.

El Ordenamiento Jurídico es el conjunto de leyes dictadas por voluntad estatal para garantizar las reglas de convivencia social. El ser humano es por naturaleza de carácter gregario, por lo que, para evitar conflictos entre ellos cede una parte de su libertad para gozar del resto y lo hace a través de un pacto social creando reglas de convivencia pacífica. Por eso el Derecho es el conjunto de normas jurídicas generales positivas que surgen de la sociedad como un producto cultural generada dentro de leyes y que tienen la finalidad de regular la convivencia entre los miembros de esa sociedad—las personas—y de estos con el Estado.

En suma, el Derecho es el conjunto de reglas de convivencia y el Ordenamiento Jurídico es el conjunto de leyes dictadas por el Estado para que se cumplan las reglas de convivencia o Derecho.

Las reglas del Derecho son de naturaleza abstracta, las reglas del Ordenamiento Jurídico son de naturaleza concreta. Por esta cualidad el Ordenamiento Jurídico es objeto de estudio de la Ciencia del Derecho que es conjunto de conocimientos obtenidos mediante la observación y el razonamiento de Derecho positivo y del ordenamiento jurídico, conocimientos de los que, sistemáticamente estructurados, se deducen principios y leyes generales.

### **Caracteres Del Ordenamiento Jurídico**

La autonomía. Significa éste carácter que, cada Estado dicta leyes para garantizar las reglas de convivencia social, es decir el Estado por voluntad propia y soberana emite un Ordenamiento Jurídico para que los diferentes “conjuntos de reglas de convivencia” (Derechos) de cada nación (Pluralismo jurídico) que conformen un Estado sean cumplidas. Por ejemplo en Bolivia hay un solo Ordenamiento Jurídico para que los diversos conjuntos de reglas de convivencia (Derecho) correspondientes a las diferentes naciones que conforman el Estado Boliviano, se cumplan.

La exclusividad. La exclusividad significa que, en un espacio y tiempo sólo hay un Ordenamiento Jurídico. Por ejemplo en Bolivia existe un solo Ordenamiento Jurídico emanado del Estado plurinacional, que hace cumplir los diferentes conjuntos de reglas de convivencia de los diversas naciones.

### **Atribuciones Del Ordenamiento Jurídico**

**Soberanía.** Significa que el OJ está por encima de las reglas de convivencia porque es emitida por el Estado.

**General.** El OJ expresa que todos los miembros de una sociedad están obligados a cumplir las reglas de convivencia."

### **Ordenamiento Jurídico colombiano.**

El ordenamiento jurídico de Colombia presenta 3 características:

**UNIDAD:** Un estado solamente puede tener un ordenamiento jurídico.

**COHERENCIA:** Todas las normas del ordenamiento jurídico colombiano no se pueden contradecir entre sí. Tampoco dos normas jurídicas pueden dar dos soluciones diferentes a un mismo hecho. El primer problema es el de la contradicción y el segundo es llamado el de la antinomia (diferentes soluciones).

De acuerdo al criterio jerárquico, prevalece la norma superior sobre las inferiores, un decreto o una ley por ejemplo debe estar en perfecta consonancia con la constitución que es la norma superior. El criterio cronológico hace prevalecer la norma jurídica posterior o más nueva sobre la que fue expedida antes.

**PLENITUD:** Consiste en hacer notar que no hay lagunas o vacíos jurídicos, ya que el ordenamiento todo lo tiene regulado.

No debe olvidarse que parte del ordenamiento jurídico colombiano es también fuente formal del derecho. La constitución es fuente formal. Se expidió por la Asamblea Nacional Constituyente en 1991. Norma jurídica superior de todo el ordenamiento (véase el art 4 de la misma). Cuenta con una primera parte llamada preámbulo; dicho preámbulo es una norma y tiene vinculación jurídica, es decir, obliga. La parte orgánica es aquella que estructura el Estado, crea y organiza instituciones y determina sus funciones. La parte orgánica crea, desarrolla derechos, principios y valores. Estos deben ser entendidos como los fines que persigue el Estado.

La ley es también fuente formal de derecho. Es norma jurídica expedida por el congreso de la república, es decir, la rama legislativa; también hace control político a la rama ejecutiva y está en la capacidad de reformar la constitución a través de

la norma jurídica Acto legislativo, que modifica, añade o suprime aspectos de esta. Las leyes en el congreso de la república cuentan con un determinado procedimiento legislativo. Primero se realiza su publicación como proyecto de ley en la gaceta oficial del congreso, se procede entonces a su discusión. Los congresistas lo llevan a cabo para ver si se aprueba o no, proceso que se da en las comisiones pertinentes. Posterior a esto se lleva a cabo la sanción presidencial, que no es otra cosa más que la firma del presidente, hay que recordar que éste puede presentar objeciones, siendo en este caso el presidente del senado quien la sancione. Por último está la promulgación, es la publicación del proyecto de ley, ya como ley propiamente dicha.

Para ilustrar con mayor precisión, se citará a continuación unos apartes de la sentencia C-037/00 con respecto al OJ:

“El ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución. Si bien ella no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes. Pero más allá de la supremacía constitucional, de la propia Carta también se

desprende que las leyes expedidas por el Congreso dentro de la órbita de competencias que le asigna la Constitución, ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Así las cosas, tenemos que los actos administrativos de contenido normativo, deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella. Tenemos entonces que, de manera general, la normatividad jurídica emanada de autoridades administrativas o de entes autónomos, debe acatar las disposiciones de la ley, tanto en su sentido material como formal. Aunque existe una jerarquía normativa que se desprende de la Constitución, ella no abarca, de manera completa, la posición de todas y cada una de las disposiciones que conforman el orden jurídico; es decir el orden de prevalencia normativa no ha sido señalado en su totalidad por el constituyente.”

*“La unidad del sistema jurídico, y su coherencia y armonía, dependen de la característica de ordenamiento de tipo jerárquico de que se reviste. La jerarquía de las normas hace que aquellas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en dicha escala jerárquica. Las de inferior categoría, deben resultar acordes con las superiores, y desarrollarlas en sus posibles aplicaciones de grado más particular. En esto consiste la connotación de sistema*

de que se reviste el ordenamiento, que garantiza su coherencia interna. La finalidad de esta armonía explícitamente buscada, no es otra que la de establecer un orden que permita regular conforme a un mismo sistema axiológico, las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurídico.”

**Socialización de la información jurídica: como promover y coordinar la Justicia alternativa y formal.**

Siempre que hay o se presenta una dificultad en cualquier tipo legal, ya sea penal, civil, laboral, administrativo, entre otros, lo más natural para la mayoría de las personas es solicitar todos aquellos recursos o procedimientos con los que cuenta la ley; por lo regular estos mecanismos resultan largos, penosos y muchas veces demasiado caros; implica esfuerzo, paciencia y disposición para lograr cuando menos un resultado favorable. No obstante este no es el único camino por el cual trasegar en una disputa jurídica. La sociedad dispone de otras vías por las cuales resolver los desacuerdos, más expeditos y mucho menos burocráticos. La socialización es importante, pues entre más personas se enteren de la posibilidad de otras formas existentes para solucionar conflictos, la consecuencia a mediano plazo sería indefectiblemente la reducción procesal, recargada actualmente, de los métodos formales. La promoción es importante. La justicia alternativa es una justicia informal. Su propósito consiste en llegar a acuerdos de manera más efectiva y rápida. Busca la solución de los conflictos de común acuerdo con los implicados en el proceso.

Estos métodos alternativos son cuatro: primero, las conciliaciones son el mecanismo por medio del cual un tercero neutral ajeno al conflicto aconseja e insinúa a las partes que identifiquen sus diferencias y les presenta fórmulas de solución al conflicto. Segundo, las mediaciones un acto voluntario, donde las partes en conflicto aceptan a un tercero imparcial en el proceso de acuerdo. Este tercero facilita la conversación y el acuerdo de una solución voluntaria, que se consigna por escrito en un documento de compromiso entre las partes. Tercero, la amigable composición es un mecanismo a través del cual, las partes confían la solución del conflicto a terceras personas que proponen un arreglo justo para las mismas, las cuales de ante mano se han comprometido a cumplir partiendo de la base que es un arreglo imparcial. Y finalmente, cuarto, el arbitraje es el mecanismo por medio del cual las partes cuando celebran un contrato, establecen una cláusula donde se obligan a someter a decisión arbitral todas o algunas de las diferencias que surjan durante la ejecución del contrato.

(Visítese: [www.estudiantesdedoxa.com](http://www.estudiantesdedoxa.com))

## **Justicia formal.**

Lo formal, es aquello en lo que se sustenta los límites de las fronteras, en otras palabras, lo que delimita la esfera de los espacios de libertad individual. La justicia formal contiene atributos tácitos mucho más exquisitos que determinan principios, ejercicio de la razón, gobierno del pacto entre iguales.

La justicia a nivel formal promueve desde todo punto de vista el rechazo a la negociación por medio de un tercero, basada en la libertad propia y respetando la de los demás. Es la justicia formal mucho más burocrática y procesal, requiere más tiempo y disposición por parte del aparato del estado para una consecución exitosa.

## **ICBF**

Para mayor claridad se hará una cita textual de los objetivos de esta entidad colombiana y así profundizar en sus alcances y propósitos específicos respecto a la protección de los derechos infantiles.

“El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, creado en 1968, es una entidad del estado colombiano, que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia.

ICBF con sus servicios brinda atención a niños y niñas, adolescentes y familias, especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, insolvencia o vulneración de sus derechos

Consulta a continuación la LEY 1098 DE 2006 (Noviembre 8) por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, el cual tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado.<sup>38</sup>

El Estado hará esfuerzos ingentes para preservar el cumplimiento de esta misión. Los niños además gozarán de protección social y de un armonioso desarrollo de su personalidad, brindándoles comprensión y amor. Crecerán al amparo en un ambiente de afecto y plenitud, con la conciencia de los beneficios que merecen y en todo caso serán los primeros en recibir socorro y atención.

Acá están los primeros 6 artículos de la ley 1098 DE 2006, que consagran en gran medida el propósito general y jurídico que pretende llevar a cabo el aparato del estado en función exclusiva de los niños:

Artículo 1 °. Finalidad. Este código tiene por finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación

---

<sup>38</sup> Véase la página web oficial del ICBF.

alguna.

Artículo 2°.Objeto. El presente código tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado.

Artículo 3°.Sujetos titulares de derechos. Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad.

Parágrafo 1°.En caso de duda sobre la mayoría o minoría de edad, se presumirá esta En caso de duda sobre la edad del niño, niña o adolescente se presumirá la edad inferior. Las autoridades judiciales y administrativas, ordenarán la práctica de las pruebas para la determinación de la edad, y una vez establecida, confirmarán o revocarán las medidas y ordenarán los correctivos necesarios para la ley.

Parágrafo 2°. En el caso de los pueblos indígenas, la capacidad para el ejercicio de derechos, se regirá por sus propios sistemas normativos, los cuales deben guardar plena armonía con la Constitución Política.

Artículo 4°.Ambito de aplicación. El presente código se aplica a todos los niños, las

niñas y los adolescentes nacionales o extranjeros que se encuentren en el territorio nacional, a los nacionales que se encuentren fuera del país y a aquellos con doble nacionalidad, cuando una de ellas sea la colombiana.

Artículo 5°.Naturaleza de las normas contenidas en este código. Las normas sobre los niños, las niñas y los adolescentes, contenidas en este código, son de orden público, de carácter irrenunciable y los principios y reglas en ellas consagrados se aplicarán de preferencia a las disposiciones contenidas en otras leyes.

Artículo 6°.Reglas de interpretación y aplicación. Las normas contenidas en la Constitución Política y en los tratados o convenios internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia, en especial la Convención sobre los Derechos del Niño, harán parte integral de este Código, y servirán de guía para su interpretación y aplicación. En todo caso, se aplicará siempre la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.

La enunciación de los derechos y garantías contenidos en dichas normas, no debe entenderse como negación de otras que, siendo inherentes al niño, niña o adolescente, no figuren expresamente en ellas.

## CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta la naturaleza de la tesis propuesta se hacen evidentes ciertos resultados:

La envergadura histórica del tema, que abarca casi cuatro siglos, hace reflexionar sobre el origen y ante todo el desarrollo de la institución política y gubernamental conocida como ministerio. Dicha institución tiene su origen más próximo en la aristocracia posterior al fin de la edad media, y en el caso que nos atañe, en España propiamente, con el linaje de los Borbón.

El ministerio desde aquel entonces no fue otra cosa que el modo político para crear administración de gobierno. En muchas ocasiones los mandatarios de diversos reinos precisaban de tales apoyos para sobrellevar cuando menos un gobierno decente; el ministro por tanto, es la figura sino de consejo por lo menos de soporte, pues permite una consecución mucho más regulada de los propósitos y fines que persigue desde un principio la cabeza del régimen.

No deja de ser irónico que a pesar de la independencia Colombiana ante el yugo peninsular, se hayan adoptado los mismos modelos y las mismas figuras por las cuales se manejo y condujo el periodo de la colonia, pero así fue y se importaron casi que sin ningún cambio sustancial. Para el momento de la liberación de los españoles, la noción ya había asimilado con demasiados éxitos estas formas de gobierno europeas, tanto que fueron copiadas en su totalidad sin casi cambio

alguno. No obstante el desarrollo y el establecimiento en Colombia tales modelos tienen su propio desarrollo y formación.

Es preciso dejar claro que a partir de fines del siglo XIX los dirigentes del país establecieron definitivamente la noción de gabinete o ministerio, como la manera más efectiva de administrar un gobierno, pues se hace mucho más fácil repartir entre personas competentes aquellos asuntos para los cuales estos están preparados. Fue así como se fueron creando paulatinamente todas las carteras que ameritaban exclusividad, naciendo todos los ministerios modernos, ya sea el de salud, defensa, vivienda, educación, etc.

La historia del ministerio del Derecho y la Justicia no siempre existió, tal como se demuestra en el transcurso de la tesis. Tuvo apariciones en el transcurso del siglo XX, asumiendo en diferentes ocasiones distintas funciones; a veces propias de otras carteras. Fue en 1991 con la nueva constitución que adoptamos y definimos los ministerios actuales, incluido el de Justicia y Derecho, con la particularidad de que fue unido posteriormente a la cartera del interior.

Este trasegar histórico mostro cuales fueron las razones de semejante ensamblaje, y no siempre se creyó adecuado, sin embargo así ocurrió. En 2002, como ya fue visto A. Uribe unió dichas carteras y por tanto mezcló sus respectivas funciones, lo que creo vació jurídicos pero más que nada políticos. Prueba de ello fueron sus cuatro ministros, donde la mayoría presento irregularidades notorias, pues ya no eran puente ni vínculos entre el gobierno y las altas cortes. Allí se

mostró la ley que propicio la unión de dichos gabinetes y así el sobrecargo de funciones al aparato del estado.

Con el gobierno de Santos se pretendió resarcir tal yerro y proclamar de nuevo la autonomía del ministerio en cuestión, anulando la ley Uribista y proclamando una nueva que respaldo la escisión definitiva.

A diferencia de cargos superiores como la presidencia y las alcaldías, la dignidad de ministro depende de la elección particular de las esferas altas del poder y no de la elección popular. En este sentido, puede demostrarse que existen ciertas normas que regulan y condicionan las actividades de cualquier gabinete ministerial sin ser previamente sometidas a la comprensión del pueblo. Quizá este factor, otorga un tinte de misterio a dichas entidades.

Un importante resultado que puede exhibirse dentro de esta investigación , apunta a considerar los aparatos administrativos como determinantes en la organización de una nación, pues, es preciso entender: las funciones administrativas se desarrollan conforme a los principios constitucionales como la buena fe, igualdad, economía, eficacia , eficiencia, transparencia , responsabilidad entre otras. Los organismos y entidades encargadas de dichas funciones las ejercerán siempre de acuerdo a la consecución del interés general. Los organismos principales referentes a la administración pública, en lo nacional, son: la presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos que constituyen el sector central de la administración pública nacional. Estos organismos condicionan el comportamiento de un sector específico de la población. Por ejemplo , si se

toman ciertas disposiciones en cuanto a asuntos legales se refiere, dicha población estará regulada por tales disposiciones.

Con la separación de los dos gabinetes hecha realidad en el gobierno del presidente Santos se potenció los alcances de la justicia; si bien hubo ciertos descarríos con la consecución de algunas reformas es preciso reconocer que aumento la celeridad, la equidad y el bienestar para los ciudadanos de a pie. Esto se evidencia en el número de herramientas con las que cuentan ahora para abordar temas relacionados con los conflictos interpersonales, entre otros.

Puede decirse entonces que la institución como tal sigue vigente ahora más que nunca. Se hizo el trabajo de investigación pertinente para esclarecer sin ningún tipo de confusiones sus alcances políticos y jurídicos, demostrando toda la complejidad que esto conlleva, de acuerdo a las investigaciones realizadas y a las fuentes gubernamentales que permitieron profundizar más cuidadosamente en dichos modos de administración moderna. Y valga la acotación : esta lleva en la cultura occidental no menos de 400 años desarrollándose.

## BIBLIOGRAFIA

- ESTEBAN DE VEGA, (1994). Mariano. *El estado y la administración central en el reinado de Fernando VII*, Bogotá: Editorial Zapata
- AGUSTIN SANCHEZ, Andrés. (2002) *La administración central.*, Barcelona: Editorial Berguet
- *Manual de funciones y requisitos.* Min interior, Editorial Nacional de Colombia, Bogotá, 1995
- IBÁÑEZ, NAJAR, Jorge E. (1995 ) Ministerio de justicia y derecho, Bogotá: Editorial, imprenta nacional de Colombia
- Historia de Colombia, (1985), Bogotá: Editorial Bayer
- HENAO, Jesús M. (1967)Historia de Colombia para la enseñanza secundaria, Bogotá: Editorial voluntad,
- JARAMILLO , Jaime, ( 1995)Colombia, Bogotá: Editorial Bayer
- Ley 790 de 2002
- Ley 489 de 1998
- Ley 1444 de 2011
- Ley 1098 de 2006

- Colombia, Corte Constitucional, SENTENCIA C-037/00, MP: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa
- MACHADO, Carlos, (1992).Colombia: la democracia más antigua, , Bogotá: Editorial U. de los Andes
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, (2010) Bogotá: Editorial Leyer