# Control judicial, de intervención y regulación de los Jueces en las políticas públicas en Colombia.

**Presentado por:**

Juan Pablo Castaño Jaramillo

Diego Alejandro Aguirre Álzate

Asesora:

Monografía para optar por el título de Abogado

Facultad de Derecho

Universidad Autónoma Latinoamericana

**Agosto 2026**

# Contenido

Agradecimientos:..... 5

Dedicatoria..... 6

Resumen..... 7

Abstract..... 8

Introducción..... 9

Planteamiento del problema..... 12

Justificación..... 15

Objetivo general..... 17

Objetivos específicos..... 17

Marco teórico..... 18

Antecedentes..... 18

Marco conceptual:..... 21

Separación de poderes y colaboración armónica:..... 22

Principio democrático y deferencia judicial:..... 22

Judicialización de la política y activismo judicial:..... 22

Control:..... 23

Intervención:..... 23

Regulación judicial:..... 23

Estado de cosas Inconstitucional:..... 23

Marco Normativo:..... 24

Diseño metodológico. ..... 24

Método: ..... 25

Procedimiento:..... 26

Criterios de selección de las sentencias: ..... 27

Categorías de análisis: ..... 27

Articulación entre objetivos, métodos y resultados ..... 28

Capítulo 1. Separación de poderes, Estado social de derecho y papel del juez en las políticas públicas. ..... 30

Capítulo 2. El control, la intervención y la regulación judicial de las políticas públicas en la jurisprudencia constitucional colombiana. ..... 41

Capítulo 3. Criterios y límites de la actuación judicial sobre las políticas públicas. ..... 52

Conclusiones ..... 63

Referencias ..... 66

# Lista de tablas

**Tabla 1** ..... 27

**Tabla 2** ..... 29

**Tabla 3** ..... 41

**Tabla 4** ..... 48

**Agradecimientos**

Agradecemos primero que todo a Dios por darnos la fortaleza y la disciplina para poder resistir en el tiempo y en la dificultad para llegar hasta este punto de nuestra vida académica

Agradecemos a nuestros padres Alba Inez Álzate y Luis Eduardo Aguirre (QEPD); Margarita Jaramillo estrada & Jesús Castaño, padres de Diego Aguirre Álzate y Juan Pablo Castaño Jaramillo. Que fueron un pilar fundamental en nuestros proyectos cuando la adversidad parecía ganarnos la batalla.

Agradecemos a nuestra tutora, la Dra. Carolina Rojas por su amabilidad y disposición en este proceso.

Agradecemos a todas y cada una de las personas que directa o indirectamente aportaron en nuestra formación, ellos también que hicieron que estos logros fueran posibles.

Por último, agradecemos a nuestra apreciada Universidad Autónoma latinoamericana por brindarnos los medios, las herramientas y el espacio para nuestra formación académica y profesional.

## Dedicatoria

Este proyecto de grado se encuentra dedicado a los jueces y al rol tan importante que desempeñan en nuestro ordenamiento jurídico, son un pilar indispensable para el correcto desarrollo del aparato judicial.

## Resumen

Esta monografía analiza hasta dónde puede el juez controlar, intervenir y regular las políticas públicas en Colombia sin desconocer la separación de poderes ni el principio democrático. El estudio, de enfoque cualitativo y carácter jurídico documental, se apoya en el análisis de normas constitucionales, doctrina y sentencias representativas de la Corte Constitucional (SU-559 de 1997, T-153 de 1998, T-025 de 2004, T-760 de 2008, T-388 de 2013, T-622 de 2016, T-302 de 2017 y C-288 de 2012). Las providencias se seleccionaron con criterios explícitos y se analizaron mediante una matriz de categorización, que permitió distinguir tres niveles de actuación judicial: el control, la intervención y la regulación. Los resultados muestran que la jurisprudencia evolucionó de requerimientos generales a órdenes estructurales con metas, indicadores y mecanismos de participación y que la Corte conserva la competencia para hacer seguimiento. También evidencian que la eficacia de las ordenes a sido desigual y que las declaratorias suelen prolongarse sin un horizonte de salida. A partir de esa evidencia se proponen siete criterios para delimitar la actuación judicial: subsidiariedad, gradación, distinción entre fines y medios, viabilidad fiscal e institucional, dialogo y participación, evidencia con horizonte de salida e idoneidad del juez con motivación reforzada. Se concluye que la actuación judicial es legítima cuando están comprometidos derechos fundamentales y las demás ramas no los han garantizado, pero debe ser subsidiaria, proporcional, dialógica, medible y temporal, de modo que el juez fije objetivos y parámetros mínimos y deje a la administración el diseño de los medios.


**Palabras clave:** control judicial; políticas públicas; separación de poderes; estado de cosas inconstitucional; activismo judicial; Corte Constitucional.

## Abstract

This thesis examines how far judges may review, intervene in and regulate public policies in Colombia without disregarding the separation of powers or the democratic principle. The study adopts a qualitative, documentary legal approach and analyzes constitutional provisions, scholarship and landmark rulings of the Constitutional Court (SU-559 of 1997, T-153 of 1998, T-025 of 2004, T-760 of 2008, T-388 of 2013, T-622 of 2016, T-302 of 2017 and C-288 of 2012). The rulings were selected using explicit criteria and analyzed through a matrix of categories, which made it possible to distinguish three levels of judicial action: review, intervention and regulation. The findings show that case law moved from general requests addressed to authorities to structural orders with targets, indicators and participation mechanisms, and that the Court retains jurisdiction to monitor compliance. They also show that compliance has been uneven and that declarations often extend over long periods without an exit horizon. Based on this evidence, seven criteria are proposed to delimit judicial action: subsidiarity, graduated intensity, separation between ends and means, fiscal and institutional feasibility, dialogue and participation, evidence with an exit horizon, and judicial suitability with reinforced reasoning. The study concludes that judicial action is legitimate when fundamental rights are at stake and the other branches have failed to protect them, but it must be subsidiary, proportionate, dialogical, measurable and time-bound, so that judges set objectives and minimum standards while leaving the design of the means to the administration.


**Keywords:** Judicial review; Public policy; Separation of powers; Unconstitutional state of affairs; Judicial activism; Constitutional Court.

## Introducción

La constitución política de 1991 definió a Colombia como un Estado social de derecho y le confió a la Corte Constitucional la guarda de su integridad y supremacía (Constitución Política Arts 1 y 241). Desde entonces, la función de los jueces se transformó de manera notable. Pues ya no se limitan a aplicar la ley sobre controversias particulares, sino que con frecuencia deciden asuntos cuya solución depende de políticas públicas, como la atención en salud, las condiciones carcelarias, la protección de la población desplazada, la garantía de los derechos de comunidades históricamente excluidas, entre otros. Así mismo, creó una herramienta como lo es la tutela o las acciones constitucionales para que el ciudadano colocara estos asuntos ante un juez, quien a través de sus decisiones puede terminar modificando, completando o incluso suspendiendo una política que las demás ramas del poder diseñaron o ejecutaron.

Esta función plantea una tensión constitucional relevante. Por una parte, corresponde a los jueces garantizar la supremacía de la constitución y la protección efectiva de los derechos y, por otra parte, el diseño y la ejecución de las políticas públicas involucran competencias atribuidas al legislador, al Gobierno y a las autoridades administrativas. En consecuencia, la intervención judicial exige armonizar la protección de los derechos con la separación de poderes, la colaboración armónica y el principio democrático.

Esta discusión no es meramente académica. Cada vez que un juez ordena a una entidad adoptar una medida, incide en competencias que la Constitución reparte en el congreso, el gobierno y la administración, entre ellas relativas al presupuesto y a la sostenibilidad fiscal. Es por eso que la doctrina se encuentra dividida, ya que, para algunos autores, la actuación judicial es una consecuencia legítima y hasta necesaria, del

mandato de hacer efectivos los derechos cuando las demás ramas no lo han hecho (Dussan Cabrera, 2015; Henao Pérez, 2013; Jiménez Benítez, 2013). Para otros, esa actuación plantea riesgos para la legitimidad democrática, para la capacidad institucional del juez y para la eficacia de sus propias órdenes (Escobar Torres et al., 2013; Llinás Restrepo y Currea Moncada, 2018; López Sterup, 2018).

Esta monografía parte de esa tensión y de un vacío que se puede identificar con claridad. La literatura discute con amplitud si el juez debe intervenir en las políticas públicas, pero ofrece pocos criterios sistematizados sobre hasta dónde puede hacerlo y bajo qué modalidades. Para atribuir a llenarlo, se propone distinguir tres niveles de actuación judicial (el control, la intervención y la regulación) y analizar cómo los ha ejercido la jurisprudencia constitucional colombiana. El estudio busca responder hasta dónde puede el juez controlar, intervenir y regular las políticas públicas sin desconocer la separación de poderes ni el principio democrático.

Es por esto, que la tesis sostenida es que dicha actuación es legítima cuando están en juego derechos fundamentales y las demás ramas no los han garantizado, pero que debe ser subsidiaria, razonada y dialógica. Ello significa que el juez puede fijar objetivos y parámetros de protección, mientras que la elección de los medios y el diseño técnico permanecen, en lo posible, en manos de la administración. De este modo se preserva la deliberación democrática sin dejar desprotegidos los derechos.

A partir de ese vacío, la pregunta que orienta la investigación busca identificar ¿hasta dónde puede el juez controlar, intervenir y regular las políticas públicas en Colombia sin desconocer la separación de poderes ni el principio democrático? Y para llegar a su respuesta se parte desde la determinación del alcance, límites del control, intervención y regulación que ejercen los jueces sobre las políticas publicas a la luz de

esos principios. Seguidamente este objetivo es desarrollado sobre tres aristas las cuales como se logra evidenciar en el capítulo uno, analiza el fundamento constitucional y teórico de la actuación del juez sobre las políticas públicas, es decir desde donde puede actuar, luego, en el capítulo dos, examina a partir de sentencias de la Corte Constitucional, cómo ha realizado el control, la intervención y la regulación de estas políticas y finalmente, propone criterios que delimiten esa actuación para que no sustituya la competencia de las demás ramas, es decir, hasta dónde debería hacerlo.

La investigación es de enfoque cualitativo, jurídico-documental y descriptivo-analítico. Lo cual permitió que a través de los métodos hermenéuticos y doctrinales se lograra cumplir el primer objetivo al interpretar las disposiciones constitucionales y sistematizar las posiciones de la doctrina. Por su parte el método jurisprudencial en el segundo capítulo permitió reconstruir la actuación de la Corte Constitucional. para así a través del contraste entre estos hallazgos, la doctrina y el marco normativo, dio paso a

## Planteamiento del problema

Con la Constitución de 1991, el juez colombiano dejó de ser solo el aplicador de la ley en controversias particulares. El Estado social de derecho, la acción de tutela y la creación de la Corte Constitucional le asignaron la tarea de hacer efectivos los derechos, y esa tarea lo ha llevado, con frecuencia, a decidir sobre asuntos que dependen de políticas públicas, es decir, sobre materias que el texto constitucional confía al Congreso, al Gobierno y a la administración, dentro de un esquema en el que las ramas, aunque separadas, deben colaborar armónicamente (Constitución 1991, art. 113). En efecto, la práctica de la Corte muestra que sus decisiones ya no se limitan a proteger a quienes acuden a ella, sino que ordenan corregir políticas completas, como las de atención a la población desplazada, de salud o del sistema penitenciario, y suelen acompañarse de seguimientos que se prolongan durante años.

Frente a esta problemática, la doctrina se encuentra dividida. Por una parte, algunos autores consideran que el juez constitucional es un actor legítimo de las políticas públicas, pues su intervención responde al mandato de ser garante de los derechos cuando las demás ramas no lo hacen (Dussán Cabrera, 2015; Henao Pérez, 2013). Por otra, se advierte que esa actuación compromete la legitimidad democrática, supera la capacidad institucional del juez y no siempre produce los resultados esperados (Escobar Torres et al., 2013; López Sterup, 2018; Uprimny Yepes, 2007). Sin embargo, esta discusión se ha concentrado, sobre todo, en si el juez debe intervenir, más no en determinar hasta dónde y de qué manera puede hacerlo. La literatura comparada más reciente ha empezado a desplazar el foco hacia el cumplimiento y los efectos de las decisiones estructurales (Langford et al,2017; Rodríguez-Garavito y Rodríguez-Franco, 2015); este trabajo se

inscribe en esa línea y busca traducirla en criterios de delimitación de la actuación judicial.

Esa omisión no es menor, porque sus consecuencias son visibles en la práctica. De un lado, algunas declaratorias de estado de cosas inconstitucional se extienden por décadas, como ocurre con la del sistema carcelario, declarada en 1998 y reiterada y ampliada en decisiones posteriores, y la mayoría de las órdenes estructurales de la Sentencia T-760 de 2008 continúa sin cumplirse (Corte Constitucional, Auto 2049 de 2025b). De otro lado, el propio ordenamiento reconoce límites a la actuación judicial, como la sostenibilidad fiscal y el incidente de impacto fiscal introducidos por el Acto Legislativo 03 de 2011, pero las decisiones no los incorporan siempre de la misma manera. Así, las entidades destinatarias reciben órdenes cuyo alcance no pueden anticipar y la supervisión judicial no tiene un término definido.

De allí que subsistan dos riesgos opuestos. El primero es que el juez sustituya al legislador y a la administración, al fijar el diseño técnico de las políticas o al ordenar gastos que alteran el equilibrio presupuestal. El segundo es que, por exceso de cautela, deje desprotegidos derechos cuya garantía depende de una política deficiente. Ninguno de los dos se resuelve afirmando o negando, en abstracto, la legitimidad del juez; exigen, más bien, criterios que permitan distinguir cuándo y con qué intensidad su actuación es compatible con la separación de poderes y con el principio democrático.

En este sentido, resulta necesario ordenar esa actuación según su grado de intromisión, distinguiendo entre revisar una política (control), ordenar acciones concretas a las autoridades (intervención) y fijar parámetros generales que orienten o suplan la acción de otras ramas (regulación), y examinar cómo la jurisprudencia constitucional ha ejercido cada una. Solo así es posible derivar límites que no nieguen la función protectora

del juez ni la conviertan en una forma permanente de gobierno de los jueces. Por consiguiente, este trabajo se cuestiona ¿hasta dónde puede el juez controlar, intervenir y regular las políticas públicas en Colombia sin desconocer la separación de poderes ni el principio democrático?

## Justificación.

Las entidades públicas, privadas y sociales están expuestas a las decisiones que adoptan los jueces cuando una política pública, una regulación o una norma se ajusta a los principios del derecho y del Estado social de derecho. Esa exposición no es menor, pues las órdenes judiciales pueden modificar el rumbo de una política, imponer plazos y metas a las autoridades y extender su supervisión durante años, como ocurre con las decisiones sobre desplazamiento, salud o sistema penitenciario. A pesar de ello, el papel que cumplen los jueces frente a las políticas sectoriales y territoriales ha sido estudiado sobre todo desde la discusión acerca de su legitimidad, y menos desde la definición de los límites y las modalidades de su actuación. Este trabajo se justifica en ese vacío, la no concepción del juez como una instancia de cierre que corrige, sin más, lo que hacen las demás ramas, sino como un actor cuya función es lograr que los derechos sean alcanzables, posibles y medibles, y que, por esa razón, interviene en el curso de las políticas.

En ese sentido, la investigación resulta pertinente para quienes deben cumplir y planear a partir de esas decisiones. Cuando el juez modifica el espíritu, los objetivos o los principios que sustentan una política, las entidades destinatarias requieren anticipar el grado de respuesta que podrán dar, y esa capacidad depende de que el alcance de la orden sea previsible. Por ello, el estudio identifica criterios que permiten distinguir cuándo la actuación judicial se limita a controlar, cuándo interviene con órdenes concretas y cuándo regula con parámetros generales, de modo que quienes toman decisiones de política pública, en el Gobierno, en la administración y en el legislativo, puedan considerar esos escenarios, utilizar oportunamente los mecanismos que el ordenamiento prevé, como el incidente de impacto fiscal (Acto Legislativo 03 de 2011),

y presentar ante el juez información sobre costos y capacidad de ejecución antes de que se profiera la decisión final.

Desde el punto de vista metodológico, el trabajo se apoya en una investigación documental de enfoque hermenéutico, doctrinal y jurisprudencial, que interpreta las normas constitucionales, contrasta las posiciones de la doctrina y analiza sentencias y autos de seguimiento de la Corte Constitucional en sectores diversos. A partir de ese análisis, se deriva una propuesta de criterios que incorpora instrumentos que la administración colombiana ya utiliza, como el análisis de impacto normativo del documento CONPES 3816 (Departamento Nacional de Planeación, 2014) y los mapas de brechas de evidencia (Departamento Nacional de Planeación, 2019), junto con la idea, planteada por Etcheverry (2017), de que la discrecionalidad judicial se limita por los criterios del Estado de derecho, entre ellos la rendición de cuentas. De este modo, el trabajo reconoce que incluso las decisiones más relevantes requieren ajustes y evaluación en el tiempo, y que esa revisión debe prever el seguimiento de lo ordenado.

Finalmente, se espera comprender el alcance de los espacios que el ordenamiento colombiano otorga a los jueces para coordinar, orientar o proponer cambios en el propósito y los resultados de las políticas públicas, económicas, de regulación, sectoriales y territoriales, de manera que se articulen con los preceptos constitucionales y los principios del Estado social de derecho. Pero se espera también que se entienda, como contrapartida, que las entidades sobre las cuales recaen esas decisiones necesitan igualmente coordinación, seguimiento, evaluación, control y monitoreo cuando se les exige implementar medidas de hecho y de derecho. En consecuencia, la investigación aporta tanto a la práctica judicial, al ofrecer elementos para motivar mejor las decisiones

de mayor intensidad, como a la gestión pública, al aclarar las condiciones en que esas decisiones pueden cumplirse y verificarse.

## Objetivo general.

Determinar el alcance y los límites del control, la intervención y la regulación que ejercen los jueces sobre las políticas públicas en Colombia, a la luz de la separación de poderes y el principio democrático.

## Objetivos específicos.

1) Analizar el fundamento constitucional y teórico de la actuación del juez sobre las políticas públicas, a partir de la separación de poderes, la colaboración armónica y el principio democrático.
2) Examinar, mediante sentencias, la manera en que la jurisprudencia Colombiana ha ejercido el control, la intervención y la regulación de políticas públicas.
3) Proponer criterios que delimiten la actuación judicial para que no sustituya la competencia de las demás ramas del poder.

# Marco teórico.

## Antecedentes

la separación de poderes ha sido entendida como la institución que caracteriza la organización de los Estados constitucionales y que, desde su formulación moderna atribuida a Montesquieu en 1748, busca prevenir la concentración del poder y así proteger las libertades frente a la arbitrariedad (Benwell y Gay, 2017; Firdaus, 2024). Con todo, la literatura coincide, sin embargo, en que esa separación no opera como un aislamiento absoluto, pues las ramas comparten funciones y se controlan recíprocamente (López Guerra, 2000). De ahí que se hayan propuesto lecturas que privilegian la relación y la coherencia entre las instituciones por encima de una clasificación rígida de funciones (Magill, 2000; Peabody et al.,2023). En esa misma línea, Mason (1990) vincula la independencia judicial con el equilibrio entre poderes y Suárez (2016) examina cómo se configura esa separación en el ordenamiento colombiano.

Bignami (2016) analiza, en perspectiva comparada, la revisión judicial de la regulación y sostiene que las diferencias entre las ramas del poder lejos de ser un obstáculo, han permitido ajustes normativos, legislativos y regulatorios que ayudan a que cada una cumpla su propósito. Desde esta perspectiva, la separación de poderes invita a pensar las ramas de manera complementaria, pues cada una puede aportar elementos de apoyo a las funciones de las otras.

El mayor protagonismo de los jueces en asuntos de política ha sido descrito como "judicialización en la política" (Contreras, 2018; Couso,2004; Ferejohn,2022). Algunos estudios la explican como respuesta al bloqueo o la inoperancia del legislativo y el ejecutivo frente a las demandas sociales (Archidiácono y Gamallo,2011; Ferejohn,2002).

Otros la relacionan con el neoconstitucionalismo y la centralidad de los derechos (Llano, 2017; Marín Cataño,2017), con las transformaciones de la justicia en contextos neoliberales (Martín Méndez, 2018) o con dinámicas propias del campo jurídico y político (Cabral,2018). El fenómeno de ha analizado además en países como Argentina (Nosetto,2014), México (Farrera Bravo,2012) y en el derecho internacional (Petrova Georgieva,2015), lo que muestra que no es sólo una situación exclusiva de Colombia. Feoli Villalobos (2015) propone una forma de analizar el protagonismo de los jueces, y Gargarella (2006) discute la judicialización de los derechos sociales desde la democracia deliberativa.

Ahora bien, en Colombia, la reflexión se ha concentrado en el papel de la Corte Constitucional. Cajas Sarria (2015) reconstruye la historia de la justicia constitucional entre 1910 y 1991, y Uprimny Yepes (2007) examina los casos, las potencialidades y los riesgos de la judicialización de la política. Henao Pérez (2013) y Dussán Cabrera (2015) sostienen que el juez constitucional actúa como actor de políticas públicas y que sus decisiones producen efectos equiparables a ellas, mientras que Jiménez Benítez (2013) analiza la relación entre políticas públicas, normas jurídicas y el papel de los jueces. Ángel Ballena (2013) estudia la judicialización directa de los derechos económicos, sociales y culturales, y Vargas Murillo (2019) la relación entre justicia constitucional y políticas con enfoque de Derechos Humanos.

Pérez Ortíz y Polo Rosero (2012), indican que se requiere una autoridad superior que vele por el efectivo otorgamiento de los derechos humanos como es la Corte Constitucional, insistiendo en la búsqueda creativa de procesos para que estos sean otorgados, Por ende, la urgencia de exponer que el velar por los derechos está por encima de cualquier inferencia a algún tipo de control, dilación o intervención sobre las demás

ramas, toda vez que, la incursión del campo jurídico tiene el propósito de enmendar, procurar o promover mejoras en la actuación final de las promulgaciones de ley.

Otra línea advierte los riesgos y límites de esa actuación. Escobar Torres et al. (2013) formulan una mirada crítica al activismo de la Corte Constitucional en la garantía de derechos sociales. López Daza (2011) discute si el juez como legislador positivo configura un gobierno de los jueces y Llinás Restrepo y Currea Moncada (2018) examinan el conflicto entre el control de constitucionalidad y los principios democráticos. Yáñez Meza (2014) analiza el papel y los límites de las órdenes de la Corte en la formulación de políticas públicas, y López Steruo (2018) estudia, a partir de la jurisprudencia sobre una política pública concreta, la relación entre separación de poderes y activismo judicial. Etcheverry (2017), por su parte, plantea que el Estado de derecho y la discrecionalidad judicial se limitan recíprocamente.

En los últimos años, la literatura comparada en materia de derechos sociales y políticas publicas ha desplazado en énfasis de la legitimidad hacia los efectos y las condiciones de las decisiones judiciales. Rodríguez-Garavito (2011) denomina "casos estructurales" a los procesos que afecta a un gran número de personas que alegan la violación de sus derechos y toma como caso central las decisiones de la Corte Constitucional colombiana sobre la población desplazada; con Rodríguez-Franco (2015) estudia la implementación de la Sentencia T-025 de 2004 y la compara con decisiones sobre salud, alimentación, vivienda y hacinamiento carcelario en Colombia, India y Sudáfrica. Por su parte, Gauri y Brinks (2008) sostienen, a partir de estudios en cinco países que los tribunales pueden avanzar en la garantía de los derechos sociales bajo ciertas condiciones, precisamente porque nunca son del todo independientes de las presiones políticas y Langford et al. (2017) encuentran una variación significativa en el

cumplimiento de estas decisiones, enfocada sobre todo en la política de los destinatarios y por el diseño del remedio judicial.

Otros aportes resultan útiles para delimitar la actuación judicial. Sabel y Simón (2004) describen un modelo "experimentalista" de litigio de derecho público, centrado en los "derechos de desestabilización", es decir, derechos a remover instituciones que han incumplido de manera sistemática sus obligaciones y que no responden a las correcciones políticas habituales. Dixon (2023) propone una revisión judicial "responsiva", que invita al juez a tener en cuenta los límites de su propia capacidad y legitimidad y a adoptar un enfoque dialógico (véase también Bateup, 2006). Landau (2012), a partir de casos colombianos, cuestiona que la preocupación por la legitimidad democrática y la capacidad del tribunal deba conducir a recomendar remedios débiles y dialógicos; advierte que la mayor parte de la protección judicial de los derechos sociales ha beneficiado a grupos de ingresos medios o altos y propone fortalecer los remedios, no debilitarlos. Desde los estudios de políticas públicas, Howlett et al. (2020) descomponen la política en etapas (agenda, formulación, decisión, implementación y evaluación) y Cairney (2016) muestra que los decisores no pueden considerar toda la evidencia disponible y recurren a atajos, lo que plantea la pregunta de cómo se incorporan las pruebas en decisiones públicas, incluidas las judiciales.

**Marco conceptual:**

**Política Pública:** Se entiende como el conjunto de cursos de acción y flujos de información orientados a un objetivo público definido de manera democrática (Lahera,2004), concepto que debe distinguirse de la política como actividad de poder y

competencia partidista (Lahera, 2004; Roth Deubel, 2008). Para efectos de este trabajo, el concepto se emplea en sentido amplio e incluye decisiones del poder legislativo, ejecutivo y de la misma administración en los entes nacional y territorial.

**Separación de poderes y colaboración armónica:** El artículo 113 de la Constitución Política dispone que las ramas del poder público tienen funciones separadas, pero que colabora armónicamente para la realización de los fines del Estado. Esta formulación permite sostener que la separación no excluye el control recíproco ni la actuación judicial sobre decisiones de las demás ramas, siempre que se respeten las competencias de cada una (López Guerra, 2000; Suárez, 2016).

**Principio democrático y deferencia judicial:** La actuación del juez sobre las políticas públicas enfrenta la objeción de que decisiones de contenido político deben adoptarlas órganos con legitimidad representativa (Gargarella,2006; Llinás Restrepo y Currea Moncada, 2018). La deferencia hacia las ramas políticas, entendida como el grado de respeto que el juez concede a sus decisiones al revisarlas (Solove,1999) y la discrecionalidad judicial sujeta al estado de derecho (Etcheverry, 2017) constituyen las nociones centrales para ponderar esa objeción.

**Judicialización de la política y activismo judicial:** La judicialización designa el fenómeno por el cual asuntos de política llegan a ser decididos por jueces (Couso, 2004; Ferejohn, 2002). El activismo judicial alude a la disposición del juez a intervenir en ellos con alcance que excede el caso concreto (Feoli Villalobos, 2015; Guastini, 2008). Se trata de nociones descriptivas que no implican, por si mismas, un juicio de legitimidad.

**Control:** Es la revisión judicial de la conformidad de una norma, política o de un acto administrativo o regulatorio con la Constitución y la ley, sin que impliq ue necesariamente ordenar acciones concretas (Bignami, 2016; Rey Ortíz, 2022).

**Intervención:** Es la orden dirigida a las autoridades determinadas para que adopten, modifiquen o ejecuten acciones concretas con el fin de proteger derechos sin fijar generales para todo un sector de política (Henao Pérez, 2013; Yáñez Meza, 2014).

**Regulación judicial:** Es la fijación, por parte del juez, de parámetros o estándares de carácter general que trascienden a las partes del caso, condicionan la actuación de varias autoridades y se acompañan de mecanismos para verificar su cumplimiento (López Daza, 2011; Thury Cornejo, 2016). No equivale a la regulación administrativa o sectorial, que ejercen el Gobierno y los organismos reguladores, ni a la función legislativa: el juez define el nivel mínimo de protección, las metas y los plazos (el "qué") y deja a la administración la elección de los medios (el "cómo"), salvo que una omisión persistente haga indispensable, de manera excepcional y temporal, una instrucción más precisa. En adelante, la expresión "regulación judicial" se emplea solo en este sentido; cuando se alude a la actividad de los organismos reguladores se habla de regulación administrativa o sectorial.

**Estado de cosas Inconstitucional:** Figura desarrollada por la Corte Constitucional (Sentencia SU-559 de 1997) que permite impartir órdenes a múltip les autoridades cuando la vulneración de derechos obedece a fallas estructurales de la política pública. Ha reforzado el papel del juez constitucional en este ámbito (Vargas Murillo, 2019).

**Marco Normativo:**

Los referentes constitucionales (Const., 1991) son los artículos 1 (Estado social de derecho), 2 (fines del Estado), 4 (supremacía constitucional), 86 (tutela), 113 (colaboración armónica), 241 (funciones de la Corte Constitucional) y 334 (sostenibilidad fiscal). En el plano legal y de política resultan pertinentes la Ley 152 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994), sobre planes de desarrollo; la Ley 819 de 2003 (Congreso de la República de Colombia, 2003), sobre responsabilidad y transparencia fiscal; el Acto Legislativo 03 de 2011 (Congreso de la República de Colombia, 2011a), que incorporó el principio de sostenibilidad fiscal y el incidente de impacto fiscal; la Ley 1473 de 2011 (Congreso de la República de Colombia, 2011b), que estableció la regla fiscal; y el documento CONPES 3816, sobre análisis de impacto normativo (Departamento Nacional de Planeación, 2014), junto con la reflexión del Departamento Nacional de Planeación (2024) sobre la potestad reglamentaria.

**Diseño metodológico.**

La presente investigación fue desarrollada a través de un enfoque cualitativo, de carácter jurídico, documental y descriptivo analítico, abordándose desde el método hermenéutico, doctrinario y jurisprudencial, apropiado para interpretar normas, decisiones judiciales y posiciones teóricas sobre un objeto que es una actuación institucional y no un fenómeno medible que se manifiesta en normas, sentencias y posiciones doctrinales, y cuya comprensión exige interpretarlas y contrastarlas. En consecuencia, la presente investigación, no busca generalizaciones estadísticas, sino identificar patrones de actuación judicial y derivar criterios que permitan delimitarla.

El enfoque cualitativo permite interpretar los argumentos jurídicos presentes en las fuentes examinadas, identificar las tensiones entre la garantía de los derechos fundamentales y las competencias de las autoridades públicas, y analizar las razones que sustentan las distintas modalidades de actuación judicial. Por su parte, el carácter documental se concreta en el estudio de disposiciones constitucionales, textos académicos, sentencias y autos de seguimiento de la Corte Constitucional.

Se tomará como referencia el papel que ha cumplido en principio los sistemas de justicia internacional a manera de exploración sobre el asunto, para luego, analizar las condiciones en que se han caracterizado el desempeño de la división de poderes a la hora de ajustar políticas públicas o recursos jurídicos incompletos, para finalmente, verificar las posibilidades que se tienen para optimizar un asunto que no deja de ser un concepto que se ha abordado a partir de un momento histórico, como es el de la división de poderes, pero que a la larga podría mejorar el aporte, contribución y propósitos de los derechos.

**Método:** Se realizó la implementación de tres métodos complementarios como lo fueron el método hermenéutico, el cual permite interpretar el sentido de las disposiciones constitucionales sobre la separación de poderes y la colaboración armónica, y de las decisiones judiciales que las aplican. El método doctrinal el cual sistematiza y confronta las posiciones teóricas sobre la legitimidad y los límites de la actuación judicial en las políticas públicas. Y, por último, el método jurisprudencial, el cual reconstruye las líneas decisionales de la Corte Constitucional y analiza la manera en que ejerce el control, la intervención y la regulación. Lo anterior constituido por disposiciones constitucionales pertinentes y providencias de la Corte Constitucional el cual estuvo comprendido por las sentencias SU-559 de 1997; T-153 de 1998; T-025 DE

2004; T-760 de 2008; T-388 de 2013; T622 de 2016; T-302 de 2017 y C-288 de 2012, así como autos de seguimientos relacionados con las decisiones examinadas.

**Procedimiento:** El desarrollo de la investigación se organizó en tres fases, relacionadas con los objetivos específicos planteados. En la primera fase se revisaron las disposiciones constitucionales y los aportes doctrinales sobre la separación de poderes, la colaboración armónica y el principio democrático, con el propósito de establecer los fundamentos teóricos y constitucionales de la actuación judicial frente a las políticas públicas.

En la segunda fase se realizó la lectura y el análisis de las sentencias y los autos de seguimiento seleccionados, con el fin de identificar las modalidades de actuación de la Corte Constitucional frente a las políticas públicas, los argumentos que sustentan sus decisiones y el alcance de las órdenes impartidas. Para sistematizar y comparar los hallazgos obtenidos de esta revisión, se elaboró una matriz de análisis jurisprudencial en la que se organizan los aspectos relevantes de cada providencia, de acuerdo con las categorías de análisis que se describen más adelante (Tabla 1). La matriz resultante se presenta en la tabla 4.

En la tercera fase, los hallazgos jurisprudenciales se contrastan con las posiciones doctrinales examinadas, a fin de identificar coincidencias, tensiones y problemas relacionados con la separación de poderes, la capacidad institucional de las autoridades y la efectividad de las decisiones judiciales. A partir de este ejercicio de interpretación y contraste, se estructuran los siete criterios propuestos para delimitar la actuación judicial sobre las políticas públicas en Colombia.

**Criterios de selección de las sentencias:** La investigación se conformó con providencias de la Corte Constitucional que cumplieran los siguientes criterios tales como: relevancia jurisprudencial, por tratarse de decisiones fundacionales o de referencia sobre la actuación del juez frente a las políticas públicas; correspondencia con las tres modalidades de análisis (control, intervención y regulación judicial); diversidad sectorial, de modo que la muestra abarque ámbitos distintos de política como lo son la educación, sistema penitenciario, desplazamiento forzado, salud, ambiente, niñez indígena y finanzas públicas; y en el caso de las decisiones que imparten órdenes, existencia de un seguimiento posterior que permita valorar su cumplimiento. Se incluyeron ocho sentencias y los autos de seguimiento directamente relacionados con ellas

**Categorías de análisis:** Cada providencia se analizó con las categorías que muestra la Tabla 1, derivadas de los objetivos específicos y de los siete criterios que se proponen en el Capítulo 3.

**Tabla 1**

*Categorías de análisis jurisprudencial*

| **Categoría** | **Pregunta que orienta el análisis** | **Criterio del Capítulo 3 al que aporta** |
|---|---|---|
| Modalidad de actuación | ¿La Corte revisa una norma o una política (control), ordena acciones concretas (intervención) o fija estándares generales con mecanismos de verificación (regulación judicial)? | Gradación de la intensidad |
| Fundamento de la actuación | ¿Qué vulneración y qué omisión de las autoridades justifican la decisión? | Subsidiariedad |
| Contenido de las órdenes | ¿Se fijan fines, metas y mínimos de protección o se prescriben medios técnicos? | Distinción entre fines y medios |

| | | |
|---|---|---|
| Consideración fiscal e institucional | ¿Se valoran los costos, el presupuesto y la capacidad de ejecución de las entidades? | Viabilidad fiscal e institucional |
| Participación | ¿Se prevén espacios para las comunidades, los órganos de control, los expertos y las autoridades? | Diálogo y participación |
| Seguimiento y evidencia | ¿Se fijan indicadores, metas, plazos, instancias de seguimiento y un horizonte de salida? ¿Qué muestra el seguimiento sobre el cumplimiento? | Evidencia con horizonte de salida |
| Motivación y competencia | ¿Qué autoridad judicial decide y con qué razones justifica la intensidad de la orden? | Idoneidad del juez y motivación reforzada |

*Nota*. Elaboración propia.

**Articulación entre objetivos, métodos y resultados:** La Tabla 2 muestra cómo cada objetivo específico se vincula con el método, las fuentes, las categorías de análisis y el resultado que se verifica en el documento.

**Tabla 2**

*Articulación entre objetivos específicos, métodos y resultados*

| Objetivo específico | Método y fuentes | Categorías de análisis | Resultado verificable |
|---|---|---|---|
| 1. Analizar el fundamento constitucional y teórico de la actuación del juez sobre las políticas públicas. | Hermenéutico y doctrinal. Constitución (arts. 1, 2, 4, 86, 113, 241 y 334) y doctrina sobre separación de poderes, judicialización y políticas públicas. | Separación de poderes y colaboración armónica; principio democrático; objeciones de legitimidad, capacidad institucional y eficacia. | Capítulo 1: tres conclusiones parciales sobre la admisibilidad condicionada de la actuación judicial. |
| 2. Examinar, a partir de sentencias de la Corte Constitucional, cómo se ha ejercido el control, la intervención y la regulación. | Jurisprudencial, con apoyo doctrinal. Ocho sentencias y sus autos de seguimiento (Tabla 4). | Modalidad de actuación; fundamento; contenido de las órdenes; consideración fiscal e institucional; participación; seguimiento y evidencia. | Capítulo 2: caracterización de las tres modalidades y valoración de su eficacia (Tablas 3 y 4). |
| 3. Proponer criterios que delimiten la actuación judicial para que no sustituya la competencia de las demás ramas. | Contraste entre hallazgos jurisprudenciales, doctrina y marco normativo (art. 334; Acto Legislativo 03 de 2011; Ley 152 de 1994; Ley 819 de 2003; CONPES 3816). | Las siete categorías de la Tabla 1. | Capítulo 3: siete criterios, límites concretos y conclusiones. |

*Nota*. Elaboración propia.

## Capítulo 1. Separación de poderes, Estado social de derecho y papel del juez en las políticas públicas.

La división del poder del Estado en tres funciones (legislativa, ejecutiva y judicial) se atribuye habitualmente a Montesquieu y a su obra de 1748, y respondió a una preocupación central de la modernidad política: evitar que quien hace las leyes, quien las ejecuta y quien las aplica coincidan en una misma persona o corporación, con el riesgo de arbitrariedad que ello supone (Benwell y Gay, 2017; Firdaus, 2024). En este diseño, la separación cumple una función protectora, pues resguarda las libertades de los ciudadanos frente a la tiranía y frente a la inseguridad que genera la concentración del poder en los sistemas políticos, económicos y jurídicos (Firdaus, 2024).

La idea de que las decisiones del Estado deben someterse a la ley, y de que la aplicación de estas corresponde a un aparato judicial independiente, constituye una de las bases de los sistemas democráticos. Con el tiempo, el principio fue acogido en los distintos sistemas jurídicos (el continental, el del *common law* y otros) y se convirtió en un componente común de las constituciones modernas, con matices en su configuración. En Estados Unidos, por ejemplo, la experiencia de la independencia de los tres poderes marcó de manera particular la discusión posterior (Suárez, 2016).

Ahora, aunque la fórmula clásica sugiere una división nítida de funciones, la doctrina ha subrayado que en la práctica esa nitidez no existe. Benwell y Gay (2017) señalan que la separación es la institución que caracteriza la conformación de los Estados, pero reconocen que en la realidad las ramas comparten funciones y que una separación absoluta es difícil de sostener. López Guerra (2000) llega a una conclusión similar al estudiar la relación entre la judicatura y la separación de poderes, y destaca que lo que

ocurre entre las ramas es, con frecuencia, la participación conjunta en un mismo cuerpo jurídico.

Esa constatación ha dado lugar a lecturas que desplazan el énfasis desde la separación hacia la relación entre los órganos. Magill (2000) sostiene que el problema real de la teoría no es la clasificación formal de las funciones, sino la manera en que las ramas interactúan para dar estabilidad al Estado, de modo que la discusión debería concentrarse en cómo evitar la inestabilidad que surge de las tensiones entre ellas. Peabody et al. (2003), por su parte, atribuyen buena parte de la intromisión entre poderes al diseño deficiente de los sistemas jurídico, político y legislativo, y proponen una teoría unificadora que hable más de complementariedad que de enfrentamiento. Mason (1990) vincula la independencia judicial con el equilibrio entre las ramas, y subraya que el cumplimiento del derecho, y no la defensa institucional de cada poder, es el fin último de todos ellos.

La experiencia comparada confirma que la separación admite ajustes. Pues Katz (2022) y Woolhandler (2023) muestran, desde el derecho estadounidense, que el principio ha operado como un marco flexible, sensible a las necesidades de cada momento, y Bignami (2016) analiza, en perspectiva comparada, cómo la revisión judicial de la regulación genera correcciones y ajustes que contribuyen a que cada rama cumpla su propósito. Cohen (2015) agrega que la participación de los jueces ha podido aportar valor a la democracia al abrir espacios de participación, aunque advierte que los jueces no siempre aciertan. En conjunto, estos autores respaldan una premisa que será central en este trabajo, la separación de poderes no excluye la actuación judicial sobre las decisiones de las otras ramas, sino que obliga a precisar sus condiciones.

Es por esto, que la Constitución colombiana recogió esa comprensión flexible. El cual a través del artículo 113 divide el poder público en tres ramas y dispone que los órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. A ello se suman el artículo 1, que define al país como un Estado social de derecho, y el artículo 2, que ordena a las autoridades proteger a todas las personas y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado. El artículo 4, por su parte, establece la supremacía constitucional. En este marco, el juez no es solamente quien resuelve controversias entre particulares, sino un garante de la Constitución con instrumentos específicos, entre ellos la acción de tutela (art. 86) y el control de constitucionalidad a cargo de la Corte (art. 241).

Este diseño tiene antecedentes históricos que ayudan a comprenderlo. Cajas Sarria (2015) reconstruye la construcción de la justicia constitucional colombiana entre 1910 y 1991. Según su recuento, en 1910 la reforma constitucional confió a la Corte Suprema de Justicia la guarda de la integridad de la Constitución. Posteriormente, en la década de 1950, se promovió un tribunal de garantías constitucionales y se crearon salas para resolver asuntos constitucionales dentro de la Corte Suprema. En los años sesenta hubo intentos de crear una corte constitucional que terminaron absorbidos por la Corte Suprema, y en 1979 se dio otro avance que no llegó a consolidarse. Este proceso culminó con la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, de la cual surgió la actual Corte Constitucional. Cuya trayectoria muestra que la concentración de la defensa de los derechos en un tribunal especializado fue una decisión deliberada y de largo aliento, y no un accidente de la reforma de 1991.

Siendo así, la Constitución de 1991 se inscribe, además, en lo que la doctrina denomina nuevo constitucionalismo latinoamericano, corriente que ubica a los derechos

en el centro de la organización del poder, por encima del papel tradicional de la legislación (Llano, 2017). La consecuencia práctica es que el parámetro de validez de las leyes y de las políticas ya no es solo su origen en un órgano competente, sino su conformidad con los derechos reconocidos por la Constitución.

La entrada en funcionamiento de la Corte Constitucional trajo consigo tensiones que el lenguaje periodístico resumió en la expresión "choque de trenes". El término aludía a la disputa entre cortes por la aparente intromisión de una de ellas en las decisiones de otra, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional revisaba decisiones de la jurisdicción ordinaria (Corte Suprema de Justicia) o del Consejo de Estado. Superada esa etapa, la discusión se orientó hacia el llamado activismo judicial, entendido como una forma de proceder en la que los jueces no se limitan a verificar la legalidad de una norma o de una conducta, sino que adoptan un rol más proactivo en la defensa de la Constitución. Esa transformación suele describirse como ese paso del juez "boca de la ley" al juez "boca de la Constitución". Bajo el paradigma anterior, el juez aplicaba el texto legal sin considerar su contenido sustantivo. Bajo el nuevo paradigma, interpreta la ley a la luz de los principios constitucionales, puede inaplicarla o modularla, y en ciertos casos dispone medidas para asegurar la efectividad de los derechos. Hernández Terán (2020) resume este tránsito al sostener que el juez deja de ser un mero aplicador de leyes para convertirse en defensor de derechos, sin que ello suponga un interés en confrontar a las demás ramas, sino en resolver conforme a derecho. Cruz Rodríguez (2018) lo conecta con el control constitucional del llamado derecho viviente, que fortalece la posición del juez como intérprete autorizado de la Constitución, y Etcheverry (2017) señala que la discrecionalidad del juez y el imperio del derecho se limitan recíprocamente.

Una consecuencia relevante de este cambio es que ya no bastan, según ciertos autores, las respuestas jurídicas prefabricadas por la ley frente a las nuevas demandas de derechos, lo que impulsa al juez a considerar los contextos sociales y económicos de los casos (Cruz Rodríguez, 2018; López Daza, 2011). En esa dirección, Ackerman (2011) sostiene que el juez debe comprometerse con el cumplimiento de las decisiones en materia de derechos, atendiendo a la movilidad de las costumbres y de las poblaciones, y observa que los vicios del poder se concentran principalmente en el ejecutivo y el legislativo, lo que justificaría el papel corrector de la justicia. López Daza y Gómez García (2011), por su parte, recuerdan que todas las ramas ejercen funciones de control y que la distancia entre sus acciones y la Constitución explica por qué otros órganos terminan llenando vacíos.

Para precisar cómo y por qué el juez actúa sobre las políticas públicas, es necesario partir de qué se entiende por tales. La literatura las ha definido de diversas maneras, y la discusión sobre su identidad teórica sigue abierta. Lahera (2004) las caracteriza como cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público, y subraya que deben distinguirse de la política entendida como actividad de poder y competencia partidista. Roth Deubel (2008) muestra que el concepto está atravesado por varias disciplinas, de modo que cada perspectiva (económica, sociológica, jurídica, entre otras) tiende a destacar un rasgo distinto, mientras que Tamayo (1997) y Pineda (2007) destacan la dimensión de análisis y de alcance institucional que se les atribuye. En consecuencia, la noción es amplia y cambiante, lo que obliga a delimitarla para cada estudio.

En el caso colombiano, el panorama se complejiza por la convergencia de varios marcos que influyen en su formulación. Por una parte, la planeación del desarrollo

nacional y territorial, regulada por la Ley 152 de 1994, ordena la acción estatal en el tiempo. Por otra, la adhesión del país a organismos como la OCDE y la adopción de herramientas como el análisis de impacto normativo, recogido en el documento CONPES 3816 (Departamento Nacional de Planeación, 2014), han promovido que las decisiones regulatorias se fundamenten en evidencia y evaluación de resultados. A ello se agrega el enfoque basado en derechos humanos, impulsado en el marco de Naciones Unidas desde comienzos de los años 2000, que exige que las políticas públicas se formulen, ejecuten y evalúen de manera que los derechos sean exigibles, medibles y verificables (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2018; Gutiérrez Ossa, 2023).

Este conjunto de criterios tiene una consecuencia directa para el juez. Si las políticas deben ser coherentes con los derechos y evaluadas con indicadores, la actuación judicial sobre ellas deja de ser una anomalía y se aproxima a una forma de control de legalidad y constitucionalidad.

Sumaria Benavente y Vassallo Efftha (2013) sostienen que la incursión de los tribunales constitucionales puede darse en cualquier etapa del ciclo de la política (diseño, implementación o evaluación), y Nosetto (2014) enumera los elementos que el juez suele considerar al decidir actuar. Las demandas sociales, el estado del debate público, el marco legislativo y el seguimiento, evaluación y control de las políticas. Para el caso colombiano, Henao Pérez (2013) subraya que el control de constitucionalidad hace las veces de tomador de políticas públicas en el caso de la Corte Constitucional, a diferencia de los jueces ordinarios, y Thury Cornejo (2016) analiza cómo las medidas cautelares han ampliado las funciones del juez en la formulación de políticas. Farrera Bravo (2012) añade una observación útil: la justicia es también una política pública y, como tal, debe dar cuenta de las exigencias que se le plantean.

Conforme a lo anterior, la literatura ofrece varias explicaciones de por qué los jueces llegan a ocuparse de las políticas. Una primera línea las atribuye a la insuficiencia de los órganos políticos. Ferejohn (2002) sostiene que la judicialización no es una acción premeditada de los jueces, sino que estos son activados por otros actores que consideran que el legislativo y el ejecutivo no están respondiendo. Archidiácono y Gamallo (2011) la asocian a un bloqueo entre estos dos órganos en la definición de la agenda pública, y Llinás Restrepo y Currea Moncada (2018) a la debilidad del resto de los aparatos del Estado para atender las demandas constitucionales. Ángel Ballena (2013) agrega que la omisión en la disposición de recursos públicos y en la creación de normas que permitan poner en marcha las políticas es suficiente para volver al activismo una constante.

Una segunda línea la explica por transformaciones institucionales y de la teoría del derecho. Marín Castaño (2017) y Llano (2017) la relacionan con el neoconstitucionalismo y con la profundización de la Constitución como norma aplicable. Martín Méndez (2018) sostiene que la judicialización es reflejo de las políticas neoliberales aplicadas a la justicia, que obligaron a crear una arquitectura judicial en la que esta rinde cuentas y no se limita a dictar sentencias. Vargas Murillo (2019) destaca que el estado de cosas inconstitucional reforzó el papel del juez constitucional, y Petrova Georgieva (2015) muestra que el fenómeno se extiende al derecho internacional.

Una tercera línea ubica la explicación en la lógica de los campos sociales. Cabral (2018) propone abordar la judicialización desde la sociología, a partir de la noción de campo de Bourdieu, de modo que no solo se judicializa la política, sino que también se politiza la justicia. Por último, Domingo (2009) la relaciona con el proceso mediante el cual los ciudadanos recurren a los jueces para hacer valer sus derechos, y Contreras (2018) ofrece una reflexión sobre el concepto y el origen de la categoría. Estas

explicaciones no son excluyentes y permiten apreciar que el fenómeno tiene causas simultáneamente institucionales, teóricas y sociales.

Siendo así, quienes respaldan el papel del juez en las políticas públicas parten de tres ideas. La primera es el carácter vinculante de los derechos constitucionales: si estos son exigibles, las políticas que los desarrollan no pueden quedar exentas de control. Henao Pérez (2013) y Dussán Cabrera (2015) sostienen que las decisiones judiciales cumplen en la práctica funciones de política pública, y que reconocerlo permite estudiarlas y regularlas mejor. Jiménez Benítez (2013) afirma que las políticas no son monopolio del legislativo y del ejecutivo, y que el sistema institucional, no solo el colombiano sino también el internacional, ha dado al juez las capacidades para resolver los vacíos que se presentan entre las ramas.

La segunda idea es la protección de los derechos sociales frente a la inacción. Para Gargarella (2006), los jueces reciben de la población el reclamo por los derechos sociales y deben responder con los instrumentos jurídicos a su alcance, mientras que Ferejohn (2002) subraya que el legislativo se ha vuelto inoperante para atender muchas de esas reclamaciones. Ángel Ballena (2013) y Vargas Murillo (2019) destacan que la judicialización de los derechos económicos, sociales y culturales y de las políticas con enfoque de derechos es una vía para su efectividad.

La tercera idea es la capacidad democratizadora de la justicia. Cohen (2015) sostiene que la intervención judicial ha contribuido a generar mayor valor democrático al abrir espacios de participación, y Pérez Ortiz y Polo Rosero (2012) destacan la necesidad de una autoridad superior que vele por el efectivo otorgamiento de los derechos humanos, como la Corte Constitucional. Desde la teoría constitucional, Ackerman (2011) concibe la Constitución como un texto vivo que se actualiza mediante las decisiones

judiciales, y Hernández Terán (2020) vincula esa actualización con el neoconstitucionalismo.

En otra línea, las críticas no discuten el valor de los derechos, sino la forma en que se protegen. Escobar Torres et al. (2013) cuestionan el activismo de la Corte Constitucional y sostienen que, si los jueces terminan formulando políticas, existe un problema de enfoque en los demás órganos, que no cumplen las funciones que les corresponden y trasladan sus cargas a la justicia. Sus observaciones sugieren que lo que se manifiesta no es una crisis de la justicia, sino una insuficiencia compartida de todas las ramas. López Daza (2011) formula la pregunta de si el juez constitucional que actúa como legislador positivo no se acerca a un gobierno de los jueces, y López Sterup (2018), a partir del análisis de una política pública concreta, discute la relación entre separación de poderes y activismo y advierte sobre desviaciones en las funciones de cada órgano. Yáñez Meza (2014) estudia el papel y los límites de las órdenes de la Corte en la formulación de políticas, y Uprimny Yepes (2007) equilibra las potencialidades de la judicialización con sus riesgos, entre ellos que sus resultados no sean necesariamente soluciones y que la relación entre los poderes se desgaste.

Estas críticas se pueden agrupar en tres objeciones. La primera es la legitimidad democrática lo que significa que las decisiones con contenido político deberían tomarlas órganos elegidos por los ciudadanos, y no jueces que no responden electoralmente. La segunda es la capacidad institucional, donde el juez carece, por regla general, de información técnica, de equipos y de herramientas de planeación y presupuesto para diseñar y ejecutar políticas, de modo que sus órdenes pueden ser inadecuadas o inviables. La tercera es la eficacia que acude a que las decisiones pueden no cumplirse, o producir efectos no previstos, si no existen mecanismos de seguimiento. Dussán Cabrera (2015)

observa, en este sentido, que el efecto de las decisiones judiciales sobre políticas como las de educación, salud o trabajo puede ser acumulativo en el tiempo y que, aun así, el papel del juez no logra cubrir por completo la necesidad que debe satisfacerse por la vía de la política.

La doctrina también ofrece herramientas para moderar la tensión. Solove (1999) estudia la deferencia judicial, esto es, el grado de respeto que el juez concede a las decisiones de las demás ramas al revisarlas, y Etcheverry (2017) plantea que la discrecionalidad judicial debe contenerse por el Estado de derecho. Guastini (2008), por su parte, concibe el activismo como una forma de interpretación y no como un propósito de participar en los asuntos del legislativo o del ejecutivo.

Del recorrido anterior se pueden extraer tres conclusiones parciales. La primera es que la separación de poderes, tal como la consagra la Constitución colombiana mediante la colaboración armónica y la supremacía constitucional, admite la actuación judicial sobre las políticas públicas cuando están comprometidos derechos fundamentales. Este reconocimiento no se apoya solo en la teoría, sino en el diseño institucional que concentró en la Corte Constitucional la defensa de la Constitución.

La segunda es que dicha admisión no es incondicional. Las objeciones de legitimidad democrática, de capacidad institucional y de eficacia son serias y han sido formuladas incluso por autores que reconocen el papel del juez. La tercera es que el debate se ha concentrado en si el juez debe actuar y no tanto en cómo y hasta dónde, de manera que subsiste un vacío de criterios que permitan distinguir entre actuaciones legítimas y actuaciones que desbordan las competencias del juez.

Para llenar ese vacío es necesario observar la práctica. El capítulo siguiente examina, a partir de sentencias representativas de la Corte Constitucional, las

modalidades en que esta ha ejercido el control, la intervención y la regulación sobre las políticas públicas, con el fin de identificar patrones y problemas que permitan derivar los criterios de límite.

## Capítulo 2. El control, la intervención y la regulación judicial de las políticas públicas en la jurisprudencia constitucional colombiana.

Para ordenar el análisis, el capítulo distingue tres modalidades de actuación judicial según su grado de incidencia sobre las competencias de las demás ramas. La Tabla 3 sintetiza los rasgos que permiten diferenciarlas y las providencias que ilustran cada una; la Tabla 4, al final del capítulo, reúne los hallazgos por sentencia.

**Tabla 3**

*Modalidades de actuación judicial sobre las políticas públicas*

| Rasgo | Control | Intervención | Regulación judicial |
|---|---|---|---|
| Qué hace el juez | Verifica la conformidad de una norma, un acto o una política con la Constitución y la ley. | Ordena a una o varias autoridades determinadas adoptar, modificar o ejecutar acciones concretas. | Fija parámetros o estándares generales y mecanismos para verificar su cumplimiento. |
| Destinatario | La autoridad que expidió la norma o el acto. | Las autoridades específicas responsables de la situación. | Múltiples autoridades o todo un sector de política. |
| Alcance | La norma o el acto revisado. | La situación de vulneración examinada, aunque exceda el caso individual. | Orienta la política más allá del caso, sin definir los medios técnicos. |
| Providencias que lo ilustran | C-288 de 2012. | SU-559 de 1997, T-153 de 1998, T-025 de 2004, T-388 de 2013 y T-302 de 2017. | T-760 de 2008 y T-622 de 2016. |

*Nota*. Elaboración propia, a partir de las definiciones del marco conceptual. Una misma providencia puede combinar modalidades; la tabla indica la predominante en el análisis.

La actuación de la Corte sobre políticas públicas tiene un punto de partida identificable. En la Sentencia SU-559 de 1997, al resolver las tutelas de docentes de entidades territoriales que no habían sido afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, la Corte sostuvo que le corresponde colaborar de manera armónica con los demás órganos del Estado y que, cuando un estado de cosas contrario a la Constitución se relaciona directamente con la violación de derechos fundamentales verificada en una tutela, puede notificar esa irregularidad y acompañarla de un requerimiento específico o genérico dirigido a las autoridades para que actúen o se abstengan de hacerlo. Añadió que ese requerimiento no se limita al caso examinado cuando el mismo estado de cosas afecta a otras personas en situaciones semejantes (Corte Constitucional, Sentencia SU-559 de 1997). La sentencia suele identificarse en la doctrina como la primera aplicación de la figura. Cabe resaltar que la propia decisión reconoce que la administración conserva un margen de discrecionalidad en la organización del servicio, por ejemplo, en la redistribución de docentes, lo que anticipa un límite que el capítulo siguiente retoma.

Un año después, la Sentencia T-153 de 1998 llevó esta lógica al sistema carcelario. A partir de una tutela por el hacinamiento en la cárcel de Bellavista de Medellín, la Corte describió el sistema penitenciario como un espacio marcado por el hacinamiento, la deficiencia de los servicios, la violencia y la falta de oportunidades de resocialización, y concluyó que esa situación se ajustaba a un estado de cosas inconstitucional. El argumento procesal que dio fundamento a las órdenes generales es significativo, dado que miles de personas se encontraban en la misma situación y que, si todas acudieran a la tutela, congestionarían de manera innecesaria la administración de justicia, resultaba más adecuado dirigir órdenes a las instituciones competentes para que

usaran sus facultades en la eliminación de ese estado de cosas (Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 1998). La Corte censuró, además, la actitud de un Estado y una sociedad que durante años observaron con indiferencia esa realidad.

Estas dos decisiones muestran que la intervención judicial en políticas públicas no apareció por un acto de voluntad aislado, sino como resultado de un diseño institucional que, como señala Cajas Sarria (2015), se concentró desde 1991 en un tribunal especializado la defensa de la Constitución. Muestran también que la figura se justificó con dos argumentos que la literatura ha reiterado, como lo son la colaboración armónica entre las ramas (art. 113) y la insuficiencia de las respuestas caso a caso frente a violaciones masivas (Henao Pérez, 2013; Yañez Meza, 2014).

En su sentido más estricto, el control judicial consiste en revisar la conformidad de una norma o una política con la Constitución sin necesariamente ordenar una acción concreta. En la muestra, el ejemplo más claro es la Sentencia C-288 de 2012, por la cual la Corte decidió la demanda contra el Acto Legislativo 03 de 2011 y la Ley 1473 de 2011, que incorporaron el principio de sostenibilidad fiscal y la regla fiscal. La Corte declaró exequible el acto legislativo y precisó, en términos recogidos por los informes de ponencia del proyecto que reglamentó el incidente, que la sostenibilidad fiscal no sustituye la Constitución y opera como instrumento para alcanzar de manera progresiva las finalidades del Estado social de derecho (Gaceta del Congreso No. 672 de 2013).

El caso es relevante para este trabajo porque el control recayó sobre una reforma que condiciona la actuación misma de los jueces. Pues, el Acto Legislativo 03 de 2011 dispuso que, a solicitud del Procurador General de la Nación o de los ministros del Gobierno, las máximas corporaciones judiciales abran un incidente de impacto fiscal,

cuyo trámite es obligatorio, para decidir si procede modular, modificar o diferir los efectos de una sentencia con el fin de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal (Acto Legislativo 03 de 2011, art. 1; Corte Constitucional, Sentencia C-288 de 2012). La Corte validó, así, un mecanismo que reconoce que las decisiones judiciales con efectos presupuestales no se sustraen de la discusión sobre su impacto en las finanzas públicas, y lo hizo en términos de colaboración armónica entre ramas, como lo destacaron los informes de ponencia (Gaceta del Congreso No. 672 de 2013).

Existen otras modalidades de control más cercanas a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Rey Ortiz (2022), por ejemplo, analiza el alcance del control judicial de los actos del regulador del sector eléctrico. Por tratarse de un campo técnico, su inclusión refuerza la idea de que el control judicial sobre regulaciones sectoriales plantea el problema de la deferencia en su forma más aguda.

Por su parte, la intervención es la modalidad más frecuente y discutida. La Corte Constitucional a través de la sentencia T-025 de 2004 declaró un estado de cosas inconstitucional en la situación de población desplazada, tras constatar una vulneración masiva y generalizada de sus derechos y la falta de correspondencia entre la gravedad del problema y los recursos y la capacidad institucional disponibles para atenderlo (Corte Constitucional, Auto 373 de 2016). Entre los factores que la justificaron figuran la violación de múltiples derechos de un gran número de personas, la omisión prolongada de las autoridades en adoptar correctivos y causas estructurales como la insuficiencia de recursos y de capacidad institucional (Corte Constitucional, Auto de seguimiento 2008). Las órdenes alcanzaron la dimensión presupuestal. en el seguimiento, la Corte evaluó el cumplimiento de las metas presupuestales fijadas con base en el estimativo del costo de la política elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, reconoció el esfuerzo

realizado en 2004 y 2005 y otorgó un plazo adicional, precisando las responsabilidades del Gobierno y de los integrantes del Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada (Corte Constitucional, Auto 176 de 2005).

Seguidamente, la Corte a través de la sentencia T-388 de 2013, entre otras, declaró nuevamente el estado de cosas inconstitucional pero esta vez, en el sistema penitenciario y carcelario, y lo hizo con una explicación distinta de la de 1998. Mientras en 1998 el problema se atribuyó en lo fundamental al abandono del sistema y a la falta de inversión en infraestructura, en 2013 el hacinamiento se vinculó con fallas estructurales de la política criminal en su conjunto (Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento, Auto 066 de 2023). La Sentencia T-762 de 2015 reiteró la declaratoria y describió una política criminal reactiva, populista, poco reflexiva, volátil e incoherente (Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013, 2020). La Sentencia SU-122 de 2022 la extendió a los centros de detención transitoria, y la SU-512 de 2024 se sumó a esa línea (Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento, Auto de 28 de julio de 2026). El desplazamiento del diagnóstico, desde la infraestructura hacia la política criminal, supone un cambio de escala: el juez deja de ordenar cupos o mejoras y pasa a calificar el diseño de una política de Estado.

En esa misma línea, este órgano superior, a través de la sentencia T-302 de 2017, declaró el estado de cosas inconstitucional respecto de los derechos a la alimentación, la salud, el agua potable y la participación de niñas, niños y adolescentes del pueblo wayuu en los municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia, e impartió órdenes generales para superar la situación (Corte Constitucional, Auto 696 de 2022). Entre ellas creó un mecanismo especial de seguimiento y evaluación de las políticas públicas y fijó, como una de sus metas, que la tasa de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años

alcanzara la meta del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional o, al menos, el promedio del país (Publimetro, 2023).

Estas decisiones comparten un rasgo, y que la Corte no se limita únicamente a proteger a los accionantes, sino que ordena corregir una política. Esto confirma, para el caso colombiano, lo que Henao Pérez (2013) y Dussán Cabrera (2015) sostienen sobre el juez como actor de las políticas públicas, y lo que Vargas Murillo (2019) señala sobre el papel reforzado del estado de cosas inconstitucional.

En la regulación judicial, la decisión fija reglas o estándares generales y crea instancias para aplicarlos. Y frente a esto, existen dos sentencias que lo ilustran. La sentencia T-760 de 2008 Proferida el 31 de julio de 2008 a partir del estudio de más de veinte tutelas, la sentencia reconoció la salud como derecho fundamental autónomo y, al constatar fallas estructurales del Sistema General de Seguridad Social en Salud que obstaculizaban su goce efectivo, impartió dieciséis órdenes generales a las autoridades del sector (Corte Constitucional, Auto de seguimiento de 2023; Restrepo, 2018). Algunas se dirigieron a los órganos de regulación y buscaron corregir la desigualdad entre las coberturas de los regímenes contributivo y subsidiado (Corte Constitucional, Auto 1002 de 2025). Otras ordenaron medir el goce efectivo del derecho con la participación de la Procuraduría y la Defensoría y divulgar la sentencia entre los jueces de la República (Corte Constitucional, Auto 2049 de 2025). La Corte creó, mediante el Acta 19 del 1.º de abril de 2009, una Sala Especial de Seguimiento (Corte Constitucional, Auto 2049 de 2025). Se trata del caso en que la regulación judicial es más visible, pues el juez traza parámetros que condicionan la actividad de las autoridades reguladoras.

Igualmente, la Sentencia T-622 de 2016 donde la Corte reconoció al río Atrato, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos en lo que respecta a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y de las comunidades étnicas. Para materializarlo, dispuso que el Gobierno nacional ejerza la tutoría y la representación legal de los derechos del río junto con las comunidades que habitan la cuenca, de modo que este quede representado por un miembro de las comunidades accionantes y un delegado del Gobierno, y previó un panel de expertos que verifique el cumplimiento de las órdenes (Lpderecho, 2016). Esta sentencia no solo ordena, sino que diseña una institucionalidad con guardianes y un comité de seguimiento, con participación de las comunidades, lo que la acerca a lo que la doctrina denomina una decisión estructural y dialógica (Redalyc, s. f.).

Ahora bien, todo lo anterior en materia de eficacia continua siendo desigual, En salud, la Corte constató que, pese a los requerimientos, la mayoría de las órdenes estructurales aún no se cumplen y continúan bajo supervisión (Corte Constitucional, Auto 2049 de 2025), y declaró el incumplimiento de las órdenes 21 y 22 en lo relativo a la suficiencia de los presupuestos máximos (Corte Constitucional, Auto 1002 de 2025), lo que muestra la tensión entre derechos y finanzas públicas en términos concretos. En el sistema penitenciario, el estado de cosas inconstitucional no solo persiste, sino que se extendió y su seguimiento continuaba en julio de 2026 (Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento, Auto de 28 de julio de 2026). En La Guajira, la Defensoría del Pueblo solicitó en 2024 declarar el desacato de las órdenes por incumplimiento grave seis años después de la sentencia (El Universal, 2024). Y en el Atrato, la Defensoría advirtió que la minería ilegal, la contaminación y la deforestación siguen afectando la cuenca, y la Procuraduría pidió una audiencia de seguimiento ante el Tribunal Administrativo de

Cundinamarca (El Espectador, 2024); estudios previos ya habían advertido el cumplimiento extemporáneo de las órdenes (Cuesta Palacios y Pedraza Nájar, 2021).

Esta evidencia confirma las objeciones de la doctrina sobre eficacia. Dussán Cabrera (2015) advierte que el efecto de las decisiones judiciales sobre políticas como educación, salud o trabajo se acumula en el tiempo y no cubre por completo la necesidad de política, y Yañez Meza (2014) estudia los límites de las órdenes de la Corte en la formulación de políticas. El hecho de que algunas declaratorias duren más de dos décadas refuerza la crítica de Escobar Torres et al. (2013): el juez termina asumiendo cargas que corresponden a las otras ramas, cuya inacción es la causa del problema.

Con el fin de dar trazabilidad al análisis, la Tabla 4 resume, para cada providencia, el sector, la modalidad predominante, los hallazgos principales y el seguimiento disponible, e indica los criterios del Capítulo 3 a los que aporta evidencia.

**Tabla 4**

*Matriz de análisis jurisprudencial*

| Providencia y sector | Modalidad predominante | Hallazgos principales | Seguimiento y eficacia | Criterios que ilustra |
|---|---|---|---|---|
| SU-559 de 1997 (Corte Constitucional de Colombia, 1997). Docentes de entidades territoriales no afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. | Intervención (origen de la figura) | Primera aplicación del estado de cosas inconstitucional: requerimiento específico o genérico a las autoridades, que no se limita al caso cuando otras personas están en situación semejante. Reconoce el margen de discrecionalidad de la administración. | El corpus no incluye autos de seguimiento de esta sentencia. | Subsidiariedad; fines y medios |

| Providencia y sector | Modalidad predominante | Hallazgos principales | Seguimiento y eficacia | Criterios que ilustra |
|---|---|---|---|---|
| T-153 de 1998 (Corte Constitucional de Colombia, 1998). Sistema carcelario (cárcel de Bellavista, Medellín). | Intervención | Declara el estado de cosas inconstitucional por hacinamiento y deficiencia de los servicios; dirige órdenes generales a las instituciones competentes en lugar de multiplicar tutelas individuales. | Declaratoria de 1998 reiterada y ampliada en decisiones posteriores (véase T-388 de 2013). | Subsidiariedad; horizonte de salida |
| T-025 de 2004 (Corte Constitucional de Colombia, 2004). Población desplazada. | Intervención | Declara el estado de cosas inconstitucional por vulneración masiva de derechos y falta de correspondencia entre el problema y los recursos y la capacidad institucional. Las órdenes alcanzan la dimensión presupuestal. | Seguimiento con metas presupuestales fijadas con base en el estimativo del Departamento Nacional de Planeación y plazo adicional (Corte Constitucional de Colombia, 2005); seguimiento documentado en 2016 (Corte Constitucional de Colombia, 2016a). | Subsidiariedad; viabilidad fiscal e institucional; fines y medios |
| T-760 de 2008 (Corte Constitucional de Colombia, 2008). Salud. | Regulación judicial | Reconoce la salud como derecho fundamental autónomo y, ante fallas estructurales del sistema, imparte órdenes generales, algunas dirigidas a los órganos de regulación; ordena medir el goce efectivo del derecho con la Procuraduría y la Defensoría. | Sala Especial de Seguimiento (Acta 19 de 2009). La mayoría de las órdenes estructurales sigue sin cumplirse (Corte Constitucional de Colombia, 2025b); se declaró el incumplimiento de las órdenes 21 y 22 sobre presupuestos máximos (Corte Constitucional de Colombia, 2025a). | Gradación; viabilidad fiscal e institucional; horizonte de salida |

| Providencia y sector | Modalidad predominante | Hallazgos principales | Seguimiento y eficacia | Criterios que ilustra |
|---|---|---|---|---|
| C-288 de 2012 (Corte Constitucional de Colombia, 2012). Sostenibilidad fiscal (Acto Legislativo 03 de 2011). | Control | Declara exequible el acto legislativo; la sostenibilidad fiscal no sustituye la Constitución y es un instrumento para alcanzar progresivamente los fines del Estado social de derecho. Valida el incidente de impacto fiscal. | No aplica: control abstracto de constitucionalidad. | Viabilidad fiscal e institucional |
| T-388 de 2013 (Corte Constitucional de Colombia, 2013). Sistema penitenciario y carcelario. | Intervención | Declara nuevamente el estado de cosas inconstitucional y desplaza el diagnóstico de la infraestructura hacia las fallas de la política criminal (Corte Constitucional de Colombia, 2023). Reiterado en la T-762 de 2015 y extendido por las SU-122 de 2022 y SU-512 de 2024. | Sala Especial de Seguimiento; seguimiento vigente en julio de 2026 (Corte Constitucional de Colombia, 2026). | Gradación; horizonte de salida |
| T-622 de 2016 (Corte Constitucional de Colombia, 2016b). Río Atrato (ambiente y comunidades étnicas). | Regulación judicial | Reconoce al río como sujeto de derechos; dispone la tutoría y la representación legal conjunta del Gobierno y las comunidades y un panel de expertos que verifique el cumplimiento. | La Defensoría advierte minería ilegal, contaminación y deforestación y la Procuraduría pidió audiencia de seguimiento (El Espectador, 2024); cumplimiento extemporáneo (Cuesta Palacios y Pedraza Nájar, 2021). | Diálogo y participación; evidencia con horizonte de salida |

| Providencia y sector | Modalidad predominante | Hallazgos principales | Seguimiento y eficacia | Criterios que ilustra |
|---|---|---|---|---|
| T-302 de 2017 (Corte Constitucional de Colombia, 2017). Niñez wayuu (La Guajira). | Intervención | Declara el estado de cosas inconstitucional; crea un mecanismo especial de seguimiento y evaluación y fija metas, como reducir la mortalidad por desnutrición en menores de cinco años (Corte Constitucional de Colombia, 2022; Publimetro, 2023). | La Defensoría solicitó en 2024 declarar el desacato por incumplimiento grave (El Universal, 2024). | Diálogo y participación; evidencia con horizonte de salida |

*Nota*. Elaboración propia, con base en las providencias y fuentes citadas en el Capítulo 2. La modalidad indicada es la predominante en el análisis.

## Capítulo 3. Criterios y límites de la actuación judicial sobre las políticas públicas.

El análisis desarrollado en los capítulos anteriores permite sostener que la actuación judicial frente a las políticas públicas no puede valorarse únicamente a partir de la pregunta de si los jueces están facultados para intervenir. El problema constitucional más importante consiste en determinar bajo qué condiciones esa actuación resulta necesaria para garantizar los derechos y en qué momento puede convertirse en una sustitución de las competencias atribuidas al legislador, al Gobierno y a las autoridades administrativas. La Constitución Política de 1991 ofrece los elementos para resolver esta tensión al reconocer a Colombia como un Estado social de derecho, establecer la supremacía constitucional, asignar a las autoridades el deber de hacer efectivos los derechos y, al mismo tiempo, disponer que las ramas del poder público tienen funciones separadas y colaboran armónicamente para alcanzar los fines estatales (arts. 1, 2, 4 y 113). Por ello, la separación de poderes no constituye una barrera que impida toda intervención judicial, pero sí exige que esta se encuentre justificada, tenga un alcance definido y respete, en lo posible, el espacio de decisión de los órganos políticamente responsables.

La jurisprudencia examinada evidencia que el alcance de la intervención depende, en buena medida, de la naturaleza y dimensión de la vulneración. En la Sentencia SU-559 de 1997, la Corte Constitucional advirtió que una situación contraria a la Constitución podía exceder el caso individual cuando afectaba a otras personas en circunstancias semejantes. Posteriormente, en la Sentencia T-153 de 1998, la problemática del sistema penitenciario mostró que la repetición de acciones individuales no bastaba para enfrentar una vulneración generalizada. En asuntos como el

desplazamiento forzado, la salud, la situación penitenciaria, los derechos del pueblo wayuu y la protección del río Atrato, la Corte halló que la afectación de derechos estaba relacionada con deficiencias institucionales que no podían solucionarse mediante una orden limitada al accionante. Sin embargo, el carácter estructural del problema no significa que cualquier medida judicial resulte automáticamente admisible: es necesario explicar por qué la respuesta institucional ordinaria es insuficiente y por qué la medida elegida puede contribuir a superar la vulneración.

El primer criterio es la subsidiariedad. El juez entra en escena cuando hay una vulneración o una amenaza seria de derechos y las autoridades competentes no han hecho lo suficiente, o lo han hecho tarde o mal. La doctrina explica que la judicialización de la política suele aparecer cuando los órganos políticos se bloquean o no logran responder a ciertas demandas sociales (Archidiácono y Gamallo, 2011; Ferejohn, 2002). El estado de cosas inconstitucional es la expresión más intensa de esa situación: supone una vulneración masiva y generalizada, una omisión prolongada de las autoridades y la necesidad de medidas coordinadas que ataquen las causas estructurales, como se ve en el seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional, Auto 373 de 2016).

Ahora bien, subsidiariedad no significa que el juez deba esperar con los brazos cruzados a que se agoten, formalmente, todas las vías administrativas. Lo que se le exige es que mire si existen respuestas institucionales reales y suficientes. Si la autoridad demuestra que adelanta acciones razonables, con objetivos verificables y capacidad para ejecutarlas, a la justicia le toca revisar si esas acciones alcanzan y pedir correcciones puntuales, no ocupar el lugar de la administración.

El criterio funciona también como freno. El estado de cosas inconstitucional no es una fórmula automática para que el juez dirija cualquier política pública; tiene que

guardar proporción con la dimensión de la vulneración y con fallas que vayan más allá de un caso particular. La sentencia debe decir cuáles son esas fallas, quién tiene competencia para corregirlas y qué omisiones justifican órdenes de alcance general. Si no lo hace, los mandatos terminan siendo tan amplios que ya no se entiende qué relación hay entre el diagnóstico, lo ordenado y lo que se espera conseguir. No alcanza, entonces, con afirmar que la situación es grave: hay que explicar con precisión por qué la respuesta de las instituciones es insuficiente.

La segunda pregunta es cuánta fuerza debe tener la intervención. Las tres modalidades que distinguimos en esta investigación (control, intervención y regulación) no pesan lo mismo sobre las demás ramas del poder. Controlar es verificar que una norma, un acto o una actuación sean conformes con la Constitución y la ley. Intervenir es ordenar a las autoridades que adopten o ejecuten acciones concretas para proteger derechos. Y regular, en sentido judicial, es ir más lejos: fijar parámetros, estándares o mecanismos generales que condicionan con mayor amplitud la actuación institucional. Pueden presentarse combinadas en una misma decisión, pero no son equivalentes, y por eso el juez debería escoger la herramienta menos invasiva que sea suficiente para proteger de manera efectiva. Detrás de esto está la proporcionalidad: mientras más incide la orden en competencias ajenas, más sólida tiene que ser la justificación de su necesidad y de su alcance.

Gradar no implica, sin embargo, que el control siempre baste ni que la regulación judicial esté vedada. La Sentencia T-760 de 2008 lo muestra bien: frente a las deficiencias estructurales del sistema de salud, seguir resolviendo caso por caso era insuficiente y se hicieron necesarias órdenes generales a las autoridades responsables. Algo parecido ocurre con la población desplazada y con el sistema penitenciario, donde la protección

efectiva exigió coordinar a varias entidades y mantener un seguimiento continuado. Pero que una intervención amplia fuera necesaria en esos casos no autoriza a trasladar la misma intensidad a cualquier controversia. La modalidad elegida debe salir de las pruebas, de la magnitud del daño, de la conducta de las autoridades y de la capacidad que tengan las medidas menos fuertes para corregir la situación.

Tercero: hay que separar los fines constitucionales que el juez puede exigir de los medios técnicos con que la administración los alcanza. Esta distinción es central porque permite conciliar la exigibilidad de los derechos con el conocimiento especializado y la responsabilidad democrática de quienes diseñan y ejecutan las políticas. El juez puede declarar que una situación vulnera derechos, exigir un nivel mínimo de protección, ordenar que se elabore un plan correctivo o fijar metas verificables. Lo que debe evitar, salvo que una omisión persistente haga indispensable una instrucción más precisa, es definir cada decisión técnica, administrativa u operativa que le corresponde a la entidad. Dos ejemplos ayudan a verlo: en la Sentencia SU-559 de 1997 la Corte reconoció que la administración conservaba un margen de discrecionalidad en la organización del servicio, y en el seguimiento de la política para la población desplazada se tomaron en cuenta estimativos de costos elaborados por el Departamento Nacional de Planeación para valorar las metas presupuestales (Corte Constitucional, Auto 176 de 2005). En ambos, la protección judicial fijó obligaciones sin anular la capacidad de decisión de la administración.

Esa distinción tampoco puede volverse una deferencia absoluta. Si una autoridad invoca su discrecionalidad para sostener una situación incompatible con los derechos, el juez debe exigirle razones y resultados, y puede ordenar medidas idóneas para corregirla. Deferir es reconocer el margen legítimo de decisión de las autoridades, no renunciar al

control constitucional. Solove (1999) la entiende como el grado de respeto que el juez le concede a las decisiones de otros órganos cuando las revisa, y Etcheverry (2017) plantea que la discrecionalidad judicial y el Estado de derecho se limitan mutuamente. De ahí que la administración deba poder escoger entre alternativas legítimas y técnicamente viables, sin usar esa libertad para desconocer el contenido esencial de los derechos ni para aplazar indefinidamente su garantía.

El cuarto criterio mira la viabilidad fiscal e institucional. Las sentencias se cumplen en contextos reales, con presupuestos, competencias, personal e infraestructura limitados. Si se ignoran esas condiciones, el resultado puede ser una orden ambiciosa en el papel, pero casi imposible de cumplir, lo que al final debilita la protección que se quería garantizar. La Constitución, en su artículo 334, incorpora la sostenibilidad fiscal como criterio orientador, y el Acto Legislativo 03 de 2011 creó el incidente de impacto fiscal, que la Sentencia C-288 de 2012 examinó. En esa decisión la Corte aclaró que la sostenibilidad fiscal no sustituye la Constitución ni puede convertirse en un objetivo que desplace los derechos; es un instrumento para alcanzar progresivamente los fines del Estado social de derecho.

En consecuencia, pensar en los costos no autoriza a las autoridades a justificar cualquier incumplimiento, pero sí obliga a que las órdenes estructurales descansen en información presupuestal suficiente y en una mirada realista de la capacidad de ejecución. En la práctica, esto significa que, antes de impartir una orden de este tipo, el juez pida datos sobre los recursos disponibles, los costos estimados, las competencias de cada entidad y los obstáculos que podrían frenar el cumplimiento. Significa también distinguir entre la falta de recursos debidamente demostrada y otras cosas muy distintas, como la ausencia de planeación, la mala asignación de responsabilidades o la omisión de

priorizar necesidades constitucionalmente urgentes. La Ley 152 de 1994, sobre planeación del desarrollo, y la Ley 819 de 2003, sobre responsabilidad y transparencia fiscal, dan referentes para valorar si objetivos, programación y recursos están articulados. Una orden puede, por ejemplo, establecer plazos graduales y exigir informes periódicos sin renunciar al resultado constitucional exigido. Y la viabilidad institucional no se agota en el presupuesto: incluye la coordinación entre entidades, la claridad en el reparto de tareas y la existencia de mecanismos para resolver las dificultades durante la ejecución.

El quinto criterio es el diálogo y la participación. Una decisión sobre políticas públicas suele afectar a las personas y comunidades que viven la vulneración, a las entidades que conocen las restricciones de la implementación, a los órganos de control y a expertos con información relevante. Escuchar esas voces mejora el diagnóstico y permite ver consecuencias que no siempre aparecen en el expediente. Además, ayuda a responder a la objeción democrática, porque abre espacios para que los afectados expresen sus necesidades y para que las autoridades expliquen sus decisiones. Gargarella (2006) examina la judicialización de los derechos sociales desde la democracia deliberativa, y Cohen (2015) advierte que la participación judicial puede aportar valor democrático, aunque los jueces también se equivocan.

Hay ejemplos concretos. La Sentencia T-622 de 2016 construyó una estructura que incorpora a las comunidades en la protección del río Atrato, con representación conjunta y mecanismos de verificación. En la Sentencia T-302 de 2017 y en su seguimiento se advierte, igualmente, la importancia de contar con mecanismos especiales de evaluación y participación para proteger los derechos de la niñez wayuu (Corte Constitucional, Auto 696 de 2022). Ahora, esos mecanismos no pueden ser un simple trámite. Para que el diálogo cuente, las observaciones de las comunidades y de las

entidades deben ser consideradas, y la decisión tiene que explicar, cuando corresponda, por qué acoge o descarta lo que se propuso. La participación tampoco libera al juez de la responsabilidad de resolver ni convierte cada decisión en un acuerdo unánime; su propósito es mejorar la información disponible, hacer visibles los impactos y lograr que las medidas sean comprensibles y se puedan cumplir.

El sexto criterio exige que las órdenes se apoyen en evidencia, incluyan indicadores y prevean un horizonte de salida. La eficacia de una decisión estructural no se mide por el número de autos expedidos, de reuniones celebradas o de informes presentados; lo que importa es si cambiaron, de forma verificable, las condiciones que originaron la vulneración. Por eso las órdenes deberían, cuando sea posible, fijar una línea de base, precisar las metas, asignar responsables, establecer plazos y definir de dónde saldrá la información para evaluar los avances. El documento CONPES 3816 del Departamento Nacional de Planeación (2014), sobre análisis de impacto normativo, y la guía para construir mapas de brechas de evidencia (Departamento Nacional de Planeación, 2019) son referentes útiles para decidir con información y evaluar de manera más sistemática. No convierten al juez en diseñador de la política; le permiten pedir a la administración que sustente sus propuestas, identifique vacíos de información y explique cómo medirá sus resultados.

La necesidad de un horizonte de salida se aprecia en los seguimientos prolongados de las decisiones estudiadas. El estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario se declaró en 1998 y desde entonces se ha reiterado y ampliado; las órdenes estructurales en salud siguen bajo seguimiento; y las medidas sobre desplazamiento forzado han requerido supervisión durante años. Esto no quiere decir que el seguimiento deba terminar automáticamente al vencerse un plazo fijo, incluso si la vulneración

persiste. Quiere decir que su continuidad debe justificarse con evaluaciones periódicas y criterios explícitos que permitan saber si las autoridades cumplieron, si hay que ajustar las medidas o si siguen vigentes las razones excepcionales de la intervención. Una supervisión sin metas de salida corre el riesgo de volverse gestión permanente de la política en manos del juez, sin garantizar por sí sola que mejoren de verdad las condiciones que dieron origen al litigio.

Los indicadores, además, hay que escogerlos con cuidado. Un dato cuantitativo aislado puede mostrar mucha actividad institucional sin revelar si los derechos se están garantizando; conviene combinar información sobre la ejecución de las medidas con indicadores de resultado y, cuando se pueda, con la experiencia de la población afectada. También hay que mirar las diferencias territoriales y poblacionales, para que los promedios no escondan situaciones críticas que siguen ahí. Si la evidencia es incompleta, el juez puede ordenar que se produzca información confiable y que las autoridades expliquen sus limitaciones, pero debe distinguir entre falta de datos e inexistencia del problema. Y la exigencia de evidencia no puede convertirse en un obstáculo para proteger de manera urgente derechos cuya vulneración ya está suficientemente acreditada.

El séptimo criterio se refiere a la idoneidad del juez y a la motivación reforzada. No todas las autoridades judiciales tienen la misma competencia funcional ni están en la misma posición para tomar decisiones de alcance general. Henao Pérez (2013) destaca el papel de la Corte Constitucional como actor que incide en las políticas públicas, sobre todo cuando el control constitucional y las órdenes estructurales repercuten en la actuación de varias autoridades. Pero de ahí no se sigue que cualquier juez pueda asumir la dirección de una política completa. Como regla de prudencia institucional, quienes conocen casos individuales deben concentrarse en la protección que exige el asunto que

tienen delante, sin perjuicio de dictar las órdenes necesarias dentro de sus competencias y de poner en conocimiento de las autoridades pertinentes los problemas estructurales que identifiquen. Las medidas de alcance general, en cambio, requieren la competencia constitucional correspondiente, una comprensión suficiente del problema y la participación de las instituciones responsables.

La motivación debe ser proporcional a la intensidad de la orden. Si el juez se limita a dejar sin efecto una actuación contraria a la Constitución, le basta explicar la incompatibilidad y el remedio necesario. Si ordena acciones coordinadas, fija metas de política o crea mecanismos de seguimiento, debe explicar además la dimensión estructural de la vulneración, por qué las respuestas existentes no alcanzan, qué competencia tienen las autoridades destinatarias, qué evidencia sustenta la decisión y por qué una medida menos intrusiva no sería suficiente. También debe hacerse cargo de las objeciones previsibles sobre capacidad institucional, sostenibilidad fiscal y distribución de funciones. Esta motivación reforzada no es un formalismo: permite controlar la racionalidad de la intervención, facilita su cumplimiento y hace posible evaluar si la medida sigue siendo necesaria con el paso del tiempo (Etcheverry, 2017; Yáñez Meza, 2014).

Los siete criterios están conectados y deben aplicarse juntos. La subsidiariedad explica por qué hace falta intervenir y la gradación fija hasta dónde puede llegar la intensidad. La distinción entre fines y medios protege el espacio legítimo de decisión de la administración, y la viabilidad fiscal e institucional hace que la orden se pueda ejecutar. El diálogo y la participación mejoran su legitimidad y su base de información; la evidencia y el horizonte de salida permiten evaluar sus efectos; y la idoneidad judicial con motivación reforzada asegura que decida la autoridad competente, con razones

suficientes. Ninguno, por sí solo, resuelve todos los problemas. Una orden puede ser subsidiaria y a la vez excesivamente detallada, o fiscalmente viable y sin participación, o traer indicadores sin decir cuándo termina el seguimiento. Lo que hay que mirar es la coherencia del conjunto.

De estos criterios se desprenden cuatro límites concretos. Primero, el juez no debe reemplazar de manera ordinaria la definición general de las prioridades públicas ni asumir la distribución integral del presupuesto, aunque sí puede exigir los recursos y las medidas indispensables para proteger derechos dentro de lo que permita el orden constitucional. Segundo, debe evitar prescribir el diseño técnico detallado de la política cuando las autoridades tengan alternativas legítimas entre las cuales elegir, salvo que la persistencia de la omisión o la gravedad de la vulneración requieran una orden más precisa. Tercero, la supervisión tiene que someterse a revisión periódica, con criterios transparentes sobre cumplimiento, persistencia de la vulneración y terminación del seguimiento. Y cuarto, la intensidad de la medida debe respaldarse con evidencia y con una explicación expresa de por qué es necesaria.

Estos límites no buscan debilitar la tutela judicial de los derechos. Buscan evitar que una función correctiva y excepcional termine convirtiéndose en sustitución indefinida de las responsabilidades políticas y administrativas. En definitiva, sostenemos que el juez puede controlar, intervenir y, en ciertas circunstancias, fijar parámetros generales que incidan en las políticas públicas cuando eso sea necesario para garantizar la supremacía constitucional y la efectividad de los derechos. Su legitimidad no nace de una competencia general para gobernar, sino de la obligación de corregir vulneraciones dentro de sus atribuciones. La separación de poderes pide, por eso, una relación de equilibrio: los jueces no pueden quedarse pasivos ante incumplimientos graves, pero las

autoridades políticas y administrativas conservan la responsabilidad principal de diseñar, financiar y ejecutar las soluciones. Una actuación judicial constitucionalmente adecuada será subsidiaria, proporcional, motivada, viable fiscal e institucionalmente, participativa, evaluable y temporal. Así, la protección de los derechos se fortalece sin desconocer el principio democrático ni convertir el seguimiento judicial en una forma permanente de administración de las políticas públicas.

## Conclusiones

Este trabajo se propuso determinar hasta dónde pueden los jueces controlar, intervenir y regular las políticas públicas en Colombia sin desconocer la separación de poderes ni el principio democrático. El análisis permitió sostener que esa actuación es legítima cuando están comprometidos derechos fundamentales y las demás ramas no los han garantizado, pero que debe ser subsidiaria, proporcional y dialógica, y que solo se sostiene en el tiempo cuando es viable en términos fiscales, medible y temporal.

Sobre el fundamento constitucional y teórico, la separación de poderes, tal como lo afirma la Constitución de 1991, no impide que los jueces actúen sobre las políticas públicas. El artículo 113 expresa que las ramas tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para realizar los fines del Estado; y el Estado social de derecho (arts. 1 y 2), la supremacía constitucional (art. 4) y las competencias de la Corte Constitucional (art. 241) hacen del juez un garante de los derechos y no solo un aplicador de la ley. La doctrina va en el mismo sentido cuando entiende la separación como una relación de equilibrio y complementariedad entre las ramas, más que como un aislamiento de funciones (Magill, 2000; Peabody et al., 2003; López Guerra, 2000). La judicialización de la política, por su parte, no es una rareza colombiana. Pues, la literatura la asocia con el bloqueo de los órganos políticos, el neoconstitucionalismo y el lugar central de los derechos (Arcidiácono y Gamallo, 2011; Ferejohn, 2002; Marín Castaño, 2017). Este fundamento, con todo, no es incondicional. Las objeciones por legitimidad democrática, capacidad institucional y eficacia son serias, y las formulan incluso autores que reconocen el papel del juez (Escobar Torres et al., 2013; Llinás Restrepo y Currea Moncada, 2018; López Sterup, 2018).

En cuanto a la práctica, la jurisprudencia constitucional muestra una evolución clara. La Corte pasó de requerimientos generales a las autoridades, apoyados en la colaboración armónica (Sentencia SU-559 de 1997), a órdenes estructurales sobre el diseño, la financiación y la evaluación de políticas completas: desplazamiento forzado (T-025 de 2004), salud (T-760 de 2008) y sistema penitenciario (T-388 de 2013). Las decisiones más recientes añaden plazos, metas, indicadores e instancias de participación y verificación, como los guardianes y el panel de expertos de la Sentencia T-622 de 2016 o el mecanismo especial de seguimiento de la Sentencia T-302 de 2017. La Corte, además, conserva la competencia mediante salas especiales y audiencias. La muestra deja ver también una tensión permanente con las finanzas públicas: el orden constitucional reconoce la sostenibilidad fiscal y el incidente de impacto fiscal (Acto Legislativo 03 de 2011; Sentencia C-288 de 2012), y la Corte ha valorado el esfuerzo presupuestal al fijar plazos, aunque ha tenido que declarar el incumplimiento de órdenes de contenido presupuestal en salud.

Tres hechos matizan este balance. El primero es que la eficacia no ha estado a la altura de la ambición de las órdenes: la mayoría de las órdenes estructurales de la Sentencia T-760 aún no se cumplen, el estado de cosas inconstitucional carcelario persiste desde 1998 y fue extendido, y en La Guajira y en el Atrato se reportan incumplimientos graves años después de los fallos. El segundo es que la lectura del problema cambió de escala: en 1998 el hacinamiento carcelario se atribuyó al abandono del sistema, y en 2013 se vinculó con las fallas de la política criminal en su conjunto. El tercero es que los seguimientos prolongados ilustran el riesgo que la doctrina ha llamado gobierno de los jueces (López Daza, 2011): que la supervisión judicial termine siendo una forma de gestión permanente.

Sobre los criterios y límites, a partir de esa evidencia propusimos siete criterios para delimitar la actuación judicial: subsidiariedad, gradación en la intensidad de la intervención, distinción entre fines y medios, viabilidad fiscal e institucional, diálogo y participación, evidencia con horizonte de salida, e idoneidad del juez con motivación reforzada. No son reglas fijadas por la Corte, sino una construcción analítica de este trabajo, y cada uno responde a alguna de las tres objeciones identificadas. Subsidiariedad, gradación, diálogo e idoneidad atienden la legitimidad democrática; fines y medios y viabilidad, la capacidad institucional; y viabilidad y evidencia con salida, la eficacia. Al aplicarlos de forma preliminar a las sentencias analizadas, vemos que la jurisprudencia es relativamente cuidadosa al decidir cuándo intervenir y al abrir espacios de participación, y menos cuidadosa al asegurar la viabilidad de las órdenes y al definir cómo y cuándo termina la intervención.

Por eso concluimos que el juez puede controlar, intervenir y regular las políticas públicas hasta el punto en que su actuación fije objetivos y parámetros mínimos de protección, sin sustituir el diseño técnico ni las prioridades generales de gasto que corresponden a las ramas políticas. Más allá de ese punto, la actuación pierde fundamento democrático y capacidad de producir resultados. La tesis se confirma, con una precisión: no basta con que la actuación judicial sea subsidiaria, razonada y dialógica; también tiene que ser temporal y verificable.

## Referencias


Ackerman, B. (2011). *La constitución viviente* (C. M. Enrigue, Trad.). Marcial Pons.

Ángel Ballena, G. (2013). Judicialización directa de los derechos sociales, económicos y culturales: una aspiración. *Principia Iuris, (20)*, 87-110.

Archidiácono, P., y Gamallo, G. (2011). Política social y judicialización de los derechos sociales. *Temas y Debates, 15*(22), 65-85.

Bateup, C. (2006). The dialogic promise: Assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. *Brooklyn Law Review, 71*(3). https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol71/iss3/1

Benwell, R., y Gay, O. (2017). *The separation of powers* (Briefing Paper SN06053). House of Commons Library. https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06053/SN06053.pdf

Bignami, F. (2016). *Regulation and the courts: Judicial review in comparative perspective*. SSRN. https://doi.org/10.2139/ssrn.2845912

Cabral, P. O. (2018). La judicialización de la política: Un fenómeno político que impacta en el campo jurídico. Propuesta de un abordaje sociológico. *Trayectorias Universitarias, 4*(7), 3-16. http://revistas.unlp.edu.ar/TrayectoriasUniversitarias

Cairney, P. (2016). *The politics of evidence-based policy making*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-51781-4

Cajas Sarria, M. A. (2015). La construcción de la justicia constitucional colombiana: Una aproximación histórica y política, 1910-1991. *Precedente, 7*(1), 109-152.

Cohen, M. (2015). When judges have reasons not to give reasons: A comparative law approach. *Washington and Lee Law Review, 72*(2), 483. https://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr/vol72/iss2/3

Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013. (2020). *Segundo informe de seguimiento de la sociedad civil a la Sentencia T-388 de 2013*. https://humanas.org.co/wp-content/uploads/2020/11/5.SegundoInformeT388SociedadCivil.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191/18). Organización de los Estados Americanos.

Congreso de la República de Colombia. (1994, 15 de julio). *Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Diario Oficial No. 41.450. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/ley%201994%200152.pdf

Congreso de la República de Colombia. (2003, 9 de julio). *Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 45.243.

Congreso de la República de Colombia. (2011a, 1 de julio). *Acto Legislativo 03 de 2011, por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal*.

Congreso de la República de Colombia. (2011b, 5 de julio). *Ley 1473 de 2011, por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones*.

Congreso de la República de Colombia. (2013, 3 de septiembre). Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 326 de 2013 Cámara, 139 de 2012 Senado. *Gaceta del Congreso, (672)*. https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/PUBLICACIONES%20PERIODICAS/TEXTO%20COMPLETO%20Y%20TABLAS%20DE%20CONTENIDO%20PP/GACETA%20DEL%20CONGRESO/GACETA%20DEL%20CONGRESO%202013/GC%20672%20DE%202013.PDF

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

Contreras, F. (2018). Judicialización de la política: Algunas notas sobre el concepto y origen. *Revista de Derecho Público, (número especial)*, 373-387.

Corte Constitucional de Colombia. (1997). *Sentencia SU-559 de 1997* (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm

Corte Constitucional de Colombia. (1998). *Sentencia T-153 de 1998* (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-153-98.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia T-025 de 2004* (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-025-04.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2005). *Auto 176 de 2005* (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa). https://jurinfo.jep.gov.co/Normograma/compilacion/docs/a176_05.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2008). *Sentencia T-760 de 2008* (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-760-08.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Sentencia C-288 de 2012* (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva). https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=48159

Corte Constitucional de Colombia. (2013). *Sentencia T-388 de 2013* (M. P. María Victoria Calle Correa). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-388-13.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2016a). *Auto 373 de 2016*. https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/Documentos/Jurisprudencia/Auto_373_2016.pdf

Corte Constitucional de Colombia. (2016b). *Sentencia T-622 de 2016* (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-622-16.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2017). *Sentencia T-302 de 2017* (M. P. Aquiles Arrieta Gómez). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-302-17.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2022). *Auto 696 de 2022*. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2022/A696-22.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2023). *Auto 066 de 2023* [Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario y Carcelario]. https://jurinfo.jep.gov.co/Normograma/compilacion/docs/a066_23.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2025a). *Auto 1002 de 2025* [Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008]. https://www.ambitojuridico.com/sites/default/files/2025-07/Auto-1002-25.pdf

Corte Constitucional de Colombia. (2025b). *Auto 2049 de 2025* [Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008]. https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/Auto%202049%20de%202025.pdf

Corte Constitucional de Colombia. (2026, 28 de julio). *Auto 1014 de 2026* [Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario y Carcelario, y en Centros de Detención Transitoria] (M. S. Jorge Enrique Ibáñez Najar). https://jurinfo.jep.gov.co/Normograma/compilacion/docs/A101426.htm

Couso, J. (2004). Consolidación democrática y poder judicial: Los riesgos de la judicialización de la política. *Revista de Ciencia Política, 24*(2), 29-48.

Cruz Rodríguez, M. (2018). Supremacía judicial: El control constitucional del derecho viviente en Colombia. *Prolegómenos: Derechos y Valores, 21*(42), 111-133. https://doi.org/10.18359/prole.332

Cuesta Palacios, Y. Y., y Pedraza Nájar, X. L. (2021). Análisis de la sentencia T-622 de 2016: Declaración del río Atrato como sujeto de derechos y avances de su aplicación. https://agris.fao.org/search/ar/records/669e710100eb85b7d72b20f9

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Mejora normativa: Análisis de impacto* (Documento CONPES 3816). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Guía metodológica para la construcción de mapas de brechas de evidencia*. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/2_Guia_metodologica_para_la_construccion_de_Mapas_de_Evidencia.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Potestad reglamentaria de la ley en el ordenamiento jurídico colombiano*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/potestad-reglamentaria-de-la-ley-en-el-ordenamiento-juridico-colombiano.pdf

Dixon, R. (2023). *Responsive judicial review: Democracy and dysfunction in the modern age*. Oxford University Press.

Domingo, P. (2009). Ciudadanía, derechos y justicia en América Latina: Ciudadanización-judicialización de la política. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals, (85-86)*, 33-52.

Dussán Cabrera, E. (2015). Decisiones judiciales como políticas públicas. *Revista Jurídica Piélagus, 14*(1), 43-57.

El Espectador. (2024). Área del río Atrato "está siendo devastada por la minería ilegal", dice la Defensoría. https://www.elespectador.com/ambiente/blog-el-rio/area-del-rio-atrato-esta-siendo-devastada-por-la-mineria-ilegal-dice-la-defensoria/

El Universal. (2024, 14 de junio). Piden desacato de órdenes de la Corte sobre vulneración de derechos de niños wayús. https://www.eluniversal.com.co/regional/2024/06/14/piden-desacato-de-ordenes-de-la-corte-sobre-vulneracion-de-derechos-de-ninos-wayus/

Escobar Torres, S., Hernández Vargas, L. M., y Salcedo Franco, C. M. (2013). El juez constitucional como garante de los derechos sociales en Colombia: Una mirada crítica al activismo judicial de la Corte Constitucional colombiana. *Universitas Estudiantes, (10)*, 125-155.

Etcheverry, J. B. (2017). Rule of law y discrecionalidad judicial: Compatibilidad y recíproca limitación. *Revista Derecho del Estado, (38)*, 3-21. https://doi.org/10.18601/01229893.n38.01

Farrera Bravo, G. (2012). La judicialización de la política. El caso de México en perspectiva comparada. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, 6*(30), 172-203.

Feoli Villalobos, M. (2015). Protagonismo de los jueces: Una propuesta para el análisis del activismo judicial. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, 22*(2), 173-198.

Ferejohn, J. (2002). Judicialización de la política, politización de la ley (F. Block Cabrera, Trad.). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 45*(184), 13-49.

Firdaus, S. (2024). Separation of power in the contemporary state. *International Journal of Law Management & Humanities, 7*(2), 2089.

Gargarella, R. (2006). ¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales? *Perfiles Latinoamericanos, 13*(28), 9-32. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11502801

Gauri, V., y Brinks, D. M. (Eds.). (2008). *Courting social justice: Judicial enforcement of social and economic rights in the developing world*. Cambridge University Press.

Guastini, R. (2008). *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*. Trotta.

Gutiérrez Ossa, J. A. (2023a). Estudios políticos y jurídicos para la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos en Colombia. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos, 34*(2), 1-28. https://doi.org/10.15359/rldh.34-2.9

Gutiérrez Ossa, J. A. (2023b). Políticas públicas estatales en Colombia con enfoque basado en derechos humanos para el cumplimiento de la firma del entendimiento común ONU-2003. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política, 14*(1), 1-22. https://doi.org/10.7770/rchdcp-V14N1-art332

Henao Pérez, J. C. (2013). El juez constitucional: Un actor de las políticas públicas. *Revista de Economía Institucional, 15*(29), 67-102.

Hernández Terán, M. (2020). *Aplicación del derecho, imperio de la ley y neoconstitucionalismo*. Grupo Editorial Ibáñez.

Howlett, M., Ramesh, M., y Perl, A. (2020). *Studying public policy: Principles and processes* (4.ª ed.). Oxford University Press.

Jiménez Benítez, W. G. (2013). Políticas públicas, normas jurídicas y papel de los jueces. *Revista Republicana, (14)*, 111-130.

Katz, E. (2022). Grand unified (separation of powers) theory: Examining the United States Marshals. *Pace Law Review, 42*(2). https://doi.org/10.58948/2331-3528.2056

Lahera P., E. (2004). *Políticas y políticas públicas* (Serie Políticas Sociales No. 95). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Landau, D. (2012). The reality of social rights enforcement. *Harvard International Law Journal, 53*(1), 189-247. https://journals.law.harvard.edu/ilj/2012/01/issue_53-1_landau

Langford, M., Rodríguez-Garavito, C., y Rossi, J. (Eds.). (2017). *Social rights judgments and the politics of compliance: Making it stick*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781316673058

Llano, J. (2017). Teoría del derecho, neoconstitucionalismo y derechos diferenciados. *Verba Iuris, 12*(38), 13-32.

Llinás Restrepo, C., y Currea Moncada, D. (2018). Judicialización de la política: Control de constitucionalidad y principios democráticos en conflicto. *Universitas Estudiantes, (18)*, 11-36.

López Daza, G. A. (2011). El juez constitucional colombiano como legislador positivo: ¿Un gobierno de los jueces? *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional, (24)*, 169-193.

López Daza, G. A., y Gómez García, C. F. (2011). El control político y judicial del Congreso: Una aproximación al caso colombiano. *Revista Jurídica Piélagus, 10*(1), 158-191. https://doi.org/10.25054/16576799.630

López Guerra, L. (2000). *The judiciary and the separation of powers*.

López Sterup, H. (2018). Separación de poderes, políticas públicas y activismo judicial: Una discusión a partir de jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana sobre una política pública. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, (41)*, 171-192.

LP Derecho. (s. f.). *Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia reconoce al río Atrato como sujeto de derechos*. https://lpderecho.pe/sentencia-corte-constitucional-colombia-reconoce-rio-atrato-sujeto-derechos/

Magill, M. E. (2000). The real separation in separation of powers law. *Virginia Law Review, 86*(6), 1127.

Marín Castaño, M. L. (2017). Sobre la judicialización de la política: Una aproximación desde el neoconstitucionalismo. *Astrolabio: Revista Internacional de Filosofía, (20)*, 123-135.

Martín Méndez, P. (2018). Neoliberalismo y judicialización de la política: Una genealogía posible. *Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas, 20*, 1-27.

Mason, A. (1990). Judicial independence and the separation of powers: Some problems old and new. *University of New South Wales Law Journal, 13*(2).

https://www.unsw.edu.au/content/dam/pdfs/law/unsw-law-journal/1990-1999/Vol-No-13-2-12.pdf

Nosetto, L. (2014). Reflexiones teóricas sobre la judicialización de la política argentina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 14*(23), 93-123.

Peabody, B. G., y Nugent, J. D. (2003). Toward a unifying theory of the separation of powers. *American University Law Review, 53*(1), 1-64.

Pérez Ortiz, V., y Polo Rosero, M. (2012). El defensor del pueblo y su intervención en los juicios de constitucionalidad concentrados en Colombia: ¿Planteamiento de un debate? *Vniversitas, 61*(125), 257-286. https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj61-125.dpij

Petrova Georgieva, V. (2015). La "judicialización": Una nueva característica del sistema jurídico internacional. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional, 15*, 3-45.

Pineda, P. N. (2007). *El concepto de políticas públicas: Alcance y limitaciones* [Ponencia]. Seminario de Políticas Públicas, FLACSO México.

Publimetro. (2023, 6 de febrero). *Tumbas sin nombre: Los niños mueren por desnutrición en La Guajira y nunca son reportados*. https://www.publimetro.co/noticias/2023/02/06/tumbas-sin-nombre-los-ninos-mueren-por-desnutricion-en-la-guajira-y-nunca-son-reportados/

Restrepo, J. H. (2018). Sistema de salud y Sentencia T-760. *Revista de Salud Pública, 20*(6), 670-676. https://scielosp.org/pdf/rsap/2018.v20n6/670-676/es

Rey Ortiz, A. E. (2022). Alcance del control judicial de los actos administrativos del regulador del sector eléctrico en Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo, (28)*, 89-127. https://doi.org/10.18601/21452946.n28.04

Rodríguez-Garavito, C. (2011). Beyond the courtroom: The impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. *Texas Law Review, 89*, 1669.

Rodríguez-Garavito, C., y Rodríguez-Franco, D. (2015). *Radical deprivation on trial: The impact of judicial activism on socioeconomic rights in the Global South*. Cambridge University Press.

Roth Deubel, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿De la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos, (33)*, 67-91.

Sabel, C. F., y Simon, W. H. (2004). Destabilization rights: How public law litigation succeeds. *Harvard Law Review, 117*, 1016. https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/737

Solove, D. J. (1999). The darkest domain: Deference, judicial review, and the Bill of Rights. *Iowa Law Review, 84*, 941.

Suárez, Ó. L. (2016). Sobre la separación de poderes en Colombia. *Derecho y Realidad, 8*(16). https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/4942

Sumaria Benavente, O., y Vassallo Efftha, K. S. (2013). Un nuevo actor político: La participación de los tribunales constitucionales en la elaboración de las políticas públicas. *Derecho & Sociedad, (40)*, 121-131.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón i Martínez y E. Carrillo (Comps.), *La nueva administración pública* (pp. 281-312). Alianza Editorial.

Thury Cornejo, V. (2016). Medidas cautelares y nuevas funciones del juez en la formulación de políticas públicas. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 49*(147), 245-276. https://doi.org/10.22201/iij.24484873e.2016.147.10645

Uprimny Yepes, R. (2007). La judicialización de la política en Colombia: Casos, potencialidades y riesgos. *Sur: Revista Internacional de Derechos Humanos, 4*(6), 52-69.

Vargas Murillo, A. R. (2019). Reflexiones acerca de la relación entre justicia constitucional y formulación de políticas públicas con enfoque basado en derechos humanos. *Lex, 17*(24), 47-60. https://doi.org/10.21503/lex.v17i24.1810

Woolhandler, A. (2023). State separation of powers and the federal courts. *William & Mary Bill of Rights Journal, 31*(3), 633. https://scholarship.law.wm.edu/wmborj/vol31/iss3/2

Yañez Meza, D. A. (2014). Las órdenes de la Corte Constitucional: Su papel y límites en la formulación de políticas públicas. *Estudios de Derecho, 71*(157), 235-268.