

ANÁLISIS DE LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES DEL EJECUTIVO, DESDE LA ÓPTICA LA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS*

The jurisdictional functions of the Executive, based on the organization of public powers

HERNÁNDEZ-MEZA, NELSON**
RAMÍREZ-TORRADO, MARÍA LOURDES***
ILLERA-SANTOS, MARÍA DE JESÚS****
Universidad del Norte

Resumen

La Constitución colombiana permite, en su artículo 116, que autoridades administrativas administren justicia; función que es realizada por distintas entidades del Poder Ejecutivo en diversos sectores. A pesar de esta realidad, no son muchos los desarrollos de la doctrina que se ocupan de esta situación. Es por eso por lo que este artículo tiene por objetivo analizar las funciones jurisdiccionales otorgadas al Ejecutivo desde la perspectiva de los poderes públicos, dado el reto que plantea realizar funciones ajenas y la concentración de poder que se podría alcanzar. Para lograr este objetivo se realizó una investigación de tipo cualitativo, recurriéndose al análisis documental a partir de la búsqueda de la doctrina, la normativa, y la jurisprudencia que se ocupa de la situación. Encontrándose que la problemática descrita se ha venido abordando a partir del concepto de los poderes públicos. Interpretándose estos últimos de una forma amplia y flexible, resolviendo los eventuales excesos que pudieran generarse de esta actividad.

Palabras clave

Estado; justicia; poderes públicos.

Abstract

The Constitution allows, in article 116, that the administrative authorities administer justice in our country. This function is carried out in different sectors and by various entities of the Executive Power. Despite this, there are not many developments in the doctrine that address this situation. Consequently, this article aims to analyze the jurisdictional functions granted to the Executive from the perspective of the organization of public powers; finding that, the Constitutional Court has been responding to those challenges, and for that, the concept of public powers has been fundamental.

Key words

State; justice; public power.

* Este artículo es resultado del proyecto de investigación titulado: "Funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas", dirigido por la prof. María Lourdes Ramírez Torrado. En el marco de esa investigación se realizó la tesis doctoral titulada: "Análisis de las funciones jurisdiccionales de las superintendencias en Colombia a partir de la organización de los poderes públicos: poderes ejecutivo y judicial", dirigida por las profesoras: María Lourdes Ramírez Torrado y María de Jesús Illera S. Para la elaboración de este artículo se ha tomado como base la tesis en mención.

Los autores declaran sus contribuciones al presente artículo de investigación, utilizando la taxonomía CREDIT: Conceptualización: Nelson Hernández-Meza (40%), María Lourdes Ramírez-Torrado (50%), María de Jesús Illera-Santos (10%); Investigación: Nelson Hernández-Meza (60%), María Lourdes Ramírez-Torrado (20%), María de Jesús Illera-Santos (20%); Redacción - borrador original: Nelson Hernández-Meza (50%), María Lourdes Ramírez-Torrado (30%), María de Jesús Illera-Santos (20%); Redacción - revisión y edición: Nelson Hernández-Meza (20%), María Lourdes Ramírez-Torrado (60%), María de Jesús Illera-Santos (20%); Administración de proyecto: Nelson Hernández-Meza (30%), María Lourdes Ramírez-Torrado (35%), María de Jesús Illera-Santos (35%)

** Doctor en derecho y becario de la Universidad del Norte. Magíster en Derecho, Universidad del Norte, Abogado, Universidad del Norte. Profesor Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. Correo electrónico: nelsonh@uninorte.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0872-3177>.

*** Doctora en derecho administrativo, Universidad Carlos III (Madrid). Profesora investigadora de la Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. Correo electrónico: torradow@uninorte.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6529-0457>.

**** Doctora en derecho, Universidad de Castilla La-Mancha (España). Profesora investigadora de la Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. Correo electrónico: millera@uninorte.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4073-2068>.

Introducción

En el andamiaje institucional colombiano se ha vuelto común, que las autoridades administrativas cumplan funciones de administrar justicia. A día de hoy, son casi una decena de autoridades del Ejecutivo que cumplen dicha función; en sectores tan disímiles como: salud, competencia, societario, propiedad intelectual, familia o financiero; y a través de diferentes entidades tales como: establecimientos públicos, unidades administrativas, superintendencias o ministerios.

A pesar de esta realidad, no son muchos los desarrollos de la doctrina que se ocupan de esta situación, y los que lo hacen se refieren principalmente al tema desde lo procesal; pasando por alto que este es un asunto que toca los cimientos de nuestro Estado de derecho, en tanto que permite el robustecimiento del poder Ejecutivo, en relación con los otros poderes. Han sido las providencias de los órganos de cierre jurisdiccional, las que han llenado los vacíos, marcando la pauta para la realización de esta actividad. Planteándose la cuestión de cómo se afecta los poderes públicos en Colombia, a raíz del otorgamiento de funciones jurisdiccionales a las autoridades del poder Ejecutivo.

Así las cosas, para responder a este interrogante, este artículo persigue analizar las funciones jurisdiccionales otorgadas al Ejecutivo, a partir del prisma del concepto de los poderes públicos. Para lograr este cometido primero se plantea el panorama de las entidades del Ejecutivo a las que se le han otorgado dichas funciones; luego se repasa las distintas posturas de la doctrina que explican la separación de los poderes; para después revisar el desarrollo de los poderes públicos en Colombia. Planteándose las certezas, desafíos que genera el empoderamiento del Ejecutivo de estas funciones en lo concerniente a la organización de las ramas del poder del Estado. Presentándose finalmente algunas recomendaciones.

En aras de lograr este objetivo, se recurrió a una investigación de tipo cualitativo, recurriéndose al análisis documental, normativo y jurisprudencial que se ha ocupado de la materia. Siendo este escrito, el cuarto y último artículo derivado del proyecto de investigación titulado: análisis de las funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas en Colombia.

Hallándose principalmente que la Corte Constitucional ha venido dando respuesta a los desafíos que implica la temática seleccionada, siendo el concepto de los poderes públicos fundamental. Ello obedece a que este concepto se ha interpretado de forma amplia y flexible, resolviendo los eventuales excesos del Ejecutivo o del Legislativo en la materia.

1. Funciones jurisdiccionales del Ejecutivo

La Rama Ejecutiva es un poder complejo, en tanto comprende el gobierno y la administración, con un presidente de la república a la cabeza. En lo que respecta a la conformación del poder Ejecutivo se encuentra integrado por el sector central, por el sector descentralizado por servicios, y por el orden territorial. El sector central de la administración está conformado por: la presidencia¹, la vicepresidencia², los consejos superiores de la administración, los ministerios³, los departamentos administrativos, las unidades administrativas especiales⁴ y las superintendencias estas dos últimas sin personería jurídica. De otra parte, el sector descentralizado por servicios está integrado por entidades con patrimonio propio, autonomía administrativa y personería jurídica⁵. Estando integrado entre otros por:

¹ YOUNES (2016), pp. 71-72.

² HENAO (2004), p. 267.

³ Sentencia C-514 de 1994, Corte Constitucional de Colombia, M.P. José Hernández.

⁴ Sentencia C-722 de 1999, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Vladimiro Naranjo; Sentencia C-889 de 2002, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Jaime Córdova.

⁵ TAFUR (2017), p. 40.

establecimientos públicos, unidades administrativas especiales o superintendencias, estas dos con personería jurídica⁶.

En lo que concierne con las funciones jurisdiccionales de las autoridades de la rama ejecutiva es el artículo 116 el que soporta constitucionalmente este tipo de funciones. Entre los argumentos que se han esbozado para atribuir esta función se cuentan que se trata de una justicia eficaz, que es un mecanismo alternativo de solución de conflictos, asimismo se han recurrido a motivaciones económicas, que se trata de un contencioso-particular o una justicia administrativa particular⁷. A su vez se anota que son varias y disímiles las materias y las categorías de las autoridades, del Poder Ejecutivo, a las que se les han atribuido funciones jurisdiccionales⁸. Existiendo un común denominador referido a la inexistencia de una norma que englobe la regulación del ejercicio de esta actividad.

Ha sido la jurisprudencia de la Corte Constitucional la que ha venido llenando estos vacíos demandando que las actuaciones de estas autoridades sean: imparciales, independientes, predeterminadas en una ley, no pudiendo tener por objeto la instrucción de sumarios o el juzgamiento de delitos. Exigiéndose, entre otras cuestiones, la debida diferenciación entre funciones administrativas y judiciales a fin de salvaguardar la imparcialidad e independencia. Además, el superior no podrá invocar relaciones de jerarquía para incidir en la decisión o elección del fallador. Del mismo modo, la Corte ha demandado que las autoridades administrativas deben cumplir esta función al igual que los jueces de la República.

En el caso concreto, algunos ministerios han sido encargados de esta actividad jurisdiccional en la rama ejecutiva. Así al entonces Ministerio del Interior y de Justicia⁹ se le atribuyeron estas funciones que fueron luego declaradas inexequibles¹⁰. E igualmente, se encuentra el caso del Ministerio de Defensa Nacional, el cual posee una dependencia que es la Dirección General Marítima¹¹, que cuenta con funciones de administrar justicia, siendo calificadas en ciertos momentos como actuaciones administrativas y en otros como judiciales. Función donde se profieren decisiones de carácter jurisdiccional que dirimen controversias y no tienen un control posterior por parte del poder judicial¹².

Otro es el caso del sector descentralizado por servicios, del poder ejecutivo, donde a ciertas entidades se les han entregado funciones para administrar justicia, caso de¹³: Instituto Colombiano Agropecuario¹⁴, pero desde su atribución legal no tiene dispuesta en su estructura organizacional un área para ello. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que cumple las mencionadas funciones, a partir de los defensores de familia¹⁵; o en el supuesto del tema de derecho de autor, la Dirección Nacional de Derechos de Autor administra justicia en esta materia¹⁶. A las anteriores manifestaciones, se le suman las superintendencias, las que como categoría institucional se les han atribuido un mayor número de estas funciones. Son muestra de ello, las superintendencias: Financiera, Sociedades, Salud y la de Industria y Comercio¹⁷. No existiendo una estructura homogénea entre las superintendencias que administran justicia¹⁸.

⁶ RAMÍREZ (2018), p. 41; SARRÍA (2015), pp. 237-252; MONTAÑA (2015), pp. 27-43; GARRIDO (2017), pp. 243-290. Ello fue objeto de críticas por REYES (1992).

⁷ GIRALDO (1992), p. 136.

⁸ RAMÍREZ (2021), pp. 21-40.

⁹ Ley N° 1.450, de 2011.

¹⁰ Sentencia C-156/2013, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Luis Ernesto Vargas.

¹¹ Sentencia C-506 de 1999, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Fabio Morón; Decreto N° 2324, de 1984.

¹² Auto 26 de 2010, Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Civil, M. P. Ruth Díaz.

¹³ Sentencia C-727 de 2000, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Vladimiro Naranjo; Sentencia C-889 de 2002, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Jaime Córdoba; BRITO (2011), pp. 368-369; MARIN (2016), pp. 195-196.

¹⁴ Ley N° 1.564, de 2012.

¹⁵ JIMÉNEZ (2012), pp. 169-199; Ley N° 1.098, de 2006.

¹⁶ Ley N° 1.564, de 2012; Sentencia C-176 de 2023, Corte Constitucional de Colombia, M. P. Natalia Ángel Cabo.

¹⁷ CARVAJAL (2016).

¹⁸ QUINCHE (2021).

2. De los fundamentos teóricos de la separación de los poderes del estado

La separación de poderes permite lograr los objetivos y postulados inherentes al Estado social y democrático de derecho, como también una herramienta para salvaguardar las garantías de los ciudadanos frente a sus actuaciones. De todas formas, este no es un tema tranquilo, pues va de la mano de las dinámicas y complejidades del Estado. Así, existe una dificultad para definir claramente su alcance de manera precisa, ya que en cada época y comunidad tiene sus propias particularidades¹⁹. Por ello, se hace un repaso por las distintas posturas teóricas que han intentado explicar su dinámica a continuación.

2.1. De la separación de los poderes públicos

El tema central de esta postura busca garantizar la libertad del individuo como límite del poder estado y los abusos que este podría incurrir. *“Libertad que se asegura cuando el poder Legislativo y Ejecutivo no están en el mismo cuerpo, y el poder de juzgar está desligado de los otros dos poderes”*²⁰.

Así, la separación del poder para algunos se refiere a la *“especialización cuando está referido a las funciones; que significa otorgar recíproca independencia cuando se refiere órganos”*²¹; armonizándose dos postulados tales como: *“i) el principio de especialización de las funciones; y ii) el principio de independencia recíproca de los órganos”*²².

De igual manera, están quienes comprenden la separación de poderes con la distinción de las autoridades que cumplen funciones de administrar y las que imparten justicia; otro sector sostiene que las autoridades no le es dable realizar competencias de otro poder del estado. administrativas y judiciales²³.

2.2. De los controles, frenos y contrapesos

Con ello se busca que exista un equilibrio y contrapeso entre los poderes del estado; a partir de los controles que se deben dar en el seno de este poder y de los controles que ejercen los poderes entre sí; partiendo del supuesto que todos los poderes están al mismo nivel.

Entonces, en la doctrina²⁴ existen quienes sitúan la estructura de los poderes del estado en esta perspectiva, a partir de los controles inter²⁵ e intraorgánicos.

Siendo el punto de quiebre de esta postura su mismo rasgo fundamental, refiriéndonos al ejercicio en la práctica de los controles recíprocos que podría poner en riesgo el pretendido equilibrio de los poderes del Estado²⁶.

2.3. De la visión multipartita de poderes

El hecho que las decisiones sean tomadas por distintas autoridades, ha generado nuevas formas de organización de los poderes públicos²⁷. Realidad que se ha acuñado de distintas maneras, como: separación competencial²⁸, ejercicio multiorgánico de poderes²⁹, división

¹⁹ GARCÍA (1983), pp. 7-19; GARCIA (1986), pp. 175-190.

²⁰ HERNÁNDEZ (2021), p. 48.

²¹ EMBID (1988), p. 58.

²² HERNÁNDEZ (2021), p. 46.

²³ GALLEGO (2009), p. 241.

²⁴ ARAGÓN (2002), p. 88.

²⁵ LOWESTEIN (1979), p. 232.

²⁶ SAGUÉS (2016), p. 113.

²⁷ SOTO (2018), pp. 449-480.

²⁸ PAREJO (2020), pp. 7-40.

²⁹ OSPINA (2020), pp. 75-100.

pentapartita de poderes³⁰ u órganos extrapoder³¹ del Estado, permitiéndose con ello lograr el equilibrio entre los poderes e independencia³². Ello ha traído que algunos sugieran pasar de enmarcar el tema en los tres poderes públicos tradicionales, al modelo multipartito³³.

Esta nueva realidad de la existencia de un modelo multipartito se ha explicado por razones técnicas, pues el estado actual realiza más funciones; pues no solo ejecuta, sino que debe supervisar las funciones al interior del Estado. Simultáneamente existen otras teorías³⁴ que se soportan en la eficacia que se le demanda al Estado y la necesidad que sus poderes se interrelacionen al interior del Estado social de derecho.

Entonces, bajo esta perspectiva se conciben las teorías tradicionales de los poderes públicos, teniendo en cuenta las funciones del modelo actual del Estado; sin que exista una sola corriente³⁵ que las unifique, sino más bien variados matices. Siendo un común denominador que el poder tenga controles (internos y/o externos) y que existen funciones del Estado que pueden ser desempeñadas por diversos poderes.

2.4. De la separación funcional

Esta teoría es originaria de autores alemanes³⁶, y se le ha denominado como: separación o distinción funcional u organizacional; señalando que los distintos modelos pueden contemplar que una autoridad de forma independiente se ocupe de una función que cumpliría un poder tradicional.

En este caso, se adopta un modelo dúctil donde a pesar que cada órgano tiene unas funciones principales, es dable que otros poderes u autoridades del estado también las cumplan; pudiendo colaborar y coordinarse para alcanzar la voluntad del Estado. Teniendo claro que el cruce de las funciones es inherente al modelo; pero aquel no se debe producir en el ámbito nuclear de la función.

Entonces, se permite que un poder realice varias funciones, volviéndose tortuoso *“definir hasta donde puede comprender dicho ámbito nuclear de la función. Pudiéndose degenerar en confusión de poderes y en problemas relativos a cómo se garantizan los derechos de los ciudadanos cuando una misma autoridad realiza, a la vez, dos funciones”*³⁷.

2.5. La idea de separación de poderes públicos, de cara al escenario actual

Son varias las causas que vienen haciendo tambalear las formas clásicas de organización de los poderes del Estado, refiriéndonos con ello, sin ánimo de agotarlos, a: los nuevos roles que el estado debe cumplir, la aparición de organismos supraestatales³⁸, las relaciones económicas actuales y el dinamismo que generan³⁹, o la globalización⁴⁰. Situaciones que han aparejado la irrupción de conceptos como “cuasi-judiciales”, la aparición de centros de producción normativos delegados, la administración de justicia desde otros centros de poder⁴¹, y el aumento de la administración pública⁴² que funcionan de manera independiente⁴³.

³⁰ TAMAYO (2015), pp. 281-298.

³¹ BIDART (1967), pp. 12-13.

³² SAGUÉS (2016), pp. 188-189.

³³ MEDINA (2015), pp. 317-336.

³⁴ OSPINA (2020), pp. 75-100.

³⁵ PAREJO (2020), pp. 7-40; BIDART (1967), pp. 12-13; SAGUÉS (2016), pp. 187-199; TAMAYO (2015), pp. 281-298.

³⁶ LOWESTEIN (1979), p. 55; HELLER (1971), pp. 203-204; SCHMIDT-ASSMANN (2012), p. 140.

³⁷ HERNÁNDEZ (2021), p. 54.

³⁸ FERRAJOLI (2018), p. 44.

³⁹ DE LA RIVA (2020), pp. 235-249.

⁴⁰ CHEVALIER (2015), pp. 58-60.

⁴¹ GARCÍA-ANDRADE (2020), pp. 125-160.

⁴² CARRO (2014), pp. 11-44.

⁴³ HERNÁNDEZ (2021), p. 55.

Todas estas manifestaciones hacen tambalear la concepción monolítica de los poderes públicos⁴⁴, volviendo sus relaciones más complejas, en ocasiones teniendo puntos de encuentro y en otras realizando⁴⁵ tareas distintas a los que en principio le atañen.

Ahora bien, *“las ideas que justifican la forma en cómo deben agruparse u organizarse los poderes públicos tratan de amoldarse a las complejidades de los nuevos retos que asume el Estado y los peligros que lo asechan desde adentro y desde fuera”*⁴⁶. Teniendo claro que la complejidad de las funciones del Estado ha aparejado que el número de autoridades administrativas que cumplen su función de manera independiente a las ramas el poder, aumenten; teniendo siempre el desafío de ser realmente independientes, según el diseño institucional donde tengan vigencia.

3. Los poderes públicos en Colombia

3.1. Forma en que estaban organizados los poderes públicos, antes de la constitución de 1991

La reforma de 1936, Acto Legislativo 01, se convierte en un punto y aparte en la manera como se habían venido organizado los poderes públicos, pues hay un tránsito de una concepción de poderes con funciones separadas, a una visión que comprende que si bien los poderes del Estado deben ser distintos deben colaborar a fin de lograr las metas del Estado.

En lo concerniente con la modificación en la forma de concebir el rol de los poderes públicos no existe mayor claridad sobre las razones que le dieron lugar; no obstante la reforma del 36 modificó el título quinto del texto fundamental pasándose a *“los órganos del Poder Público y del Servicio Oficial”*⁴⁷. Ello obedeció a que se comprendía que el poder del estado es solo uno y que se expresa a través de sus órganos⁴⁸.

Quizás, la inclusión de la colaboración armónica de poderes públicos pudo haber obedecido a una proposición del Senador Caicedo Castila⁴⁹, en donde se introdujo la noción de *“compenetración y mutua colaboración de dichos órganos entre sí”*⁵⁰. De todas formas, se anota cómo una comisión constitucional de la época si hizo claridad de que la fórmula anterior de separación de los poderes quedaba sin efectos, incorporándose otra más acorde con las nuevas realidades en torno a la organización y estructura de los poderes del Estado. A su vez, el origen de este cambio pudo haber tenido relación con las banderas reformistas del presidente de la época, López Pumarejo, quien estuvo interesado en la estructura de la administración de aquel momento, a fin que se organizara de manera más *“científica y económica”*⁵¹. Fue así como esta forma de comprender la relación de los poderes del estado, fue superada; adoptándose una visión donde colaboraran armónicamente, entró como principio de la organización constitucional.

Seria, la reforma constitucional siguiente de 1945 la que reemplazó el concepto órgano por ramas del poder; dejando claro que estas cumplían funciones separadas, pero que debían colaborar de forma armónica en el logro de las finalidades del Estado⁵².

“Dicha reforma constitucional continuó con la tradición de una estrecha relación entre el Ejecutivo y el Judicial, en cuanto al reparto de funciones judiciales al Poder Ejecutivo. Un ejemplo de ello, es que años más tarde, el estatuto orgánico de la administración de justicia, permitió que

⁴⁴ FERRAJOLI (2008), pp. 337-343.

⁴⁵ BREWER-CARÍAS (2012), pp. 31-43.

⁴⁶ HERNÁNDEZ (2021), p. 56.

⁴⁷ VARGAS (2003), p. 389.

⁴⁸ Congreso de la República, 1935.

⁴⁹ Congreso de la República, 1935.

⁵⁰ Informe de la Comisión que estudió para segundo debate el proyecto de reforma constitucional. 7 de noviembre de 1935. Anales del Senado. Serie 3ª. Números 133-135. Bogotá. Sábado 16 de noviembre de 1935. p. 1.118-1.122. Tomado de: Universidad Externado del Departamento de Derecho Público. Congreso de la República, 1935.

⁵¹ Congreso de la República. 1935.

⁵² Acto Legislativo 01/1945, artículo 6.

en “casos especiales” la administración de justicia se ejerciera por funcionarios administrativos”⁵³.

3.2. Forma en que se encuentran organizados los poderes públicos en el texto constitucional de 1991

Fueron varias y diversas las propuestas que se presentaron en el marco de la Asamblea Constituyente relacionadas con la manera de organizar los poderes del Estado⁵⁴. Una contemplaba que eran cinco poderes, previendo uno que se ocupaba de temas de fiscalización y electorales⁵⁵, sumado a los tres poderes tradicionales. A su vez otra propuesta contemplaba que eran seis funciones de los poderes del Estado, agregando a los poderes ordinarios, los relativos con la planeación, asuntos electores y de control. Asimismo, otro sector propuso cuatro ramas⁵⁶, adicionando la rama electoral; al mismo tiempo otro grupo planteó⁵⁷ cuatro poderes relativos a asuntos económicos, medios de comunicación y organización de masas. Finalmente, el tema de los poderes públicos quedó zanjado con una votación que contó con 51 votos⁵⁸, donde se acogió finalmente la existencia de tres (3) ramas del poder público: la ejecutiva, la legislativa y la judicial, acompañadas de órganos autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado⁵⁹; debiendo los poderes y órganos funcionar de manera armónica para la realización de sus fines, pese a tener funciones separadas. Situación que ha sido interpretada como la adopción de un modelo de “separación atenuada y controles recíprocos”⁶⁰; alejándose de la visión de la división del poder del Estado⁶¹.

Así bien, la colaboración armónica es producto de la evolución⁶² “de las teorías clásicas de la separación de poderes con adaptaciones, que ha desembocado en una colaboración plena y simple”⁶³. Produciéndose la primera cuando hay traslado de funciones propias de un poder a otro, como es el caso de la atribución de funciones judiciales al Ejecutivo. Y la simple ocurre cuando un poder realiza una actividad para que otro ejerza la función que por naturaleza le corresponde. Caso cuando el poder Ejecutivo colabore con el Judicial para garantizar el cumplimiento de sus sentencias”⁶⁴.

De otra parte, un sector de la doctrina⁶⁵ hace énfasis en que el poder del estado es solo uno, del que se derivan sus órganos y ramas, por tanto no eran válidas las referencias de que existiera más de un poder. Señalándose que los postulados de separación, control y colaboración se aplican a toda la estructura organizativa del estado⁶⁶, esto es a los poderes públicos y órganos autónomos e independientes⁶⁷.

3.3. Postura jurisprudencial sobre la manera como se organizan los poderes públicos

La doctrina de la Corte Constitucional⁶⁸ se ha referido a la separación de poderes, manifestando que su objetivo principal es evitar que los órganos, en el ejercicio de sus funciones,

⁵³ HERNÁNDEZ (2021), pp. 66-67.

⁵⁴ SALGADO (2012), pp. 39-41.

⁵⁵ ECHEVERRY (2012), pp. 125-142.

⁵⁶ ABELLA (2012), pp. 189-195.

⁵⁷ PÉREZ (2012), pp. 34-38.

⁵⁸ CEPEDA (2007), pp. 407-408.

⁵⁹ Constitución Política de Colombia, de 1991, artículo 113.

⁶⁰ HERNÁNDEZ (2021), pp. 58-62.

⁶¹ Sentencia C-971 de 2004, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Manuel Cepeda.

⁶² RODRÍGUEZ (2015), p. 16.

⁶³ RODRÍGUEZ (2015), p. 8.

⁶⁴ HERNÁNDEZ, (2021) p. 70.

⁶⁵ NARANJO (2000), p. 250.

⁶⁶ BARRETO (2011), pp. 213-260.

⁶⁷ Sentencia C-350 de 1997, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Fabio Morón.

⁶⁸ Sentencia C-699 de 2016, Corte Constitucional de Colombia, M.P. María Calle; Sentencia C-830 de 2001, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Jaime Araujo.

realicen alguna injerencia sobre el otro, evitando obstaculizar las funciones conferidas a cada uno⁶⁹.

Asimismo, se ha señalado que existen dos modelos de separación de poderes⁷⁰, “uno, estático, que busca limitar el ejercicio del poder al momento del diseño de órganos e instituciones al interior del Estado, determinado que estas tengan funciones diferentes y definitivas; mientras que el otro, es el modelo dinámico, que propende por garantizar controles al ejercicio del poder, estableciendo herramientas que permitan que los órganos y entidades se controlen mutuamente. Conectando esto, con el aseguramiento por parte del Estado de libertades básicas y derechos prestacionales”⁷¹.

Por ello, en Colombia se ha adaptado un modelo flexible “de separación de funciones, en virtud del principio de colaboración armónica de poderes y distintos mecanismos de frenos y contra pesos. Descansando, sobre tres componentes: i) separación funcional de competencias exclusivas de cada órgano; ii) integración orgánica concurrente en donde se reconocen funciones a órganos no adscritos a las tradicionales ramas del poder público, (banco de la república, órganos de control, entre otros); iii) colaboración armónica y controles recíprocos”⁷².

Definiéndose la separación funcional, de manera concordante con la colaboración armónica⁷³, existiendo unos límites, verbigracia: i) no puede existir límites inquebrantables que obstaculicen la actividad entre órganos; ii) no es posible que un órgano acoja las competencias de otro; y, iii) no es posible que se pacte competencias concurrentes, a fin de diluir las responsabilidades⁷⁴.

Ahora bien, el concepto de los poderes públicos es un concepto amplio; empleándose para responder las más variadas cuestiones del diseño institucional colombiano⁷⁵. En esta línea, algunas reformas constitucionales y legales se han realizado bajo el prisma que asegura que la disciplina de la organización constitucional, se encuentra soportada sobre la separación de los poderes, evitando la concentración del poder.

La figura de los poderes públicos⁷⁶ y su dinámica ha estado en el centro de los argumentos de los juicios de constitucional que realiza la Corte para el caso de los estados de excepción⁷⁷, en el entendido del juicio de ausencia de arbitrariedad⁷⁸. De igual manera, se ha empleado como criterio para definir si se levantan o suspenden los términos judiciales en situaciones de excepción⁷⁹. Ha servido igualmente para garantizar el principio de autonomía e independencia del Poder Judicial de las actuaciones de otros poderes públicos⁸⁰.

En síntesis, la figura del poder público es dinámica, siendo “un concepto elástico que sirve como medida para resolver asuntos en donde el Ejecutivo trata de rebasar los límites de su poder; o el legislador pro tempore, crea autoridades, entre otros asuntos. Así como también para establecer límites al legislador cuando ha regulado aspectos que debieron ser objeto de reforma constitucional y no legal, controlando sus excesos”⁸¹.

⁶⁹ Sentencia C-630 de 2014, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Gloria Ortiz; Sentencia C-373 de 2016, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Alejandro Linares.

⁷⁰ Sentencia C-242 de 2020, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Luis Guerrero.

⁷¹ HERNÁNDEZ (2021), pp. 74-75.

⁷² HERNÁNDEZ (2021), p. 76.

⁷³ Sentencia T-983^a de 2004, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Rodrigo Escobar.

⁷⁴ Sentencia C-247 de 2013, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Mauricio González.

⁷⁵ Sentencia Auto 163 de 2018, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Diana Fajardo.

⁷⁶ HERNÁNDEZ (2021), p. 66.

⁷⁷ Sentencia C-156 de 2020, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Antonio Lizarazo.

⁷⁸ Sentencia C-152 de 2020, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Gloria Ortiz.

⁷⁹ Sentencia C-156 de 2020, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Antonio Lizarazo.

⁸⁰ Sentencia C-373 de 2016, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Alejandro Linares; Sentencia C-285 de 2016, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Luis Guerrero; Sentencia C-373 de 2016, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Alejandro Linares.

⁸¹ HERNÁNDEZ, (2021), p. 78.

4. Realidades, desafíos y recomendaciones del otorgamiento de funciones jurisdiccionales al Ejecutivo, frente a las ideas actuales de separación de poderes

A continuación, se plantea el encuadramiento de las funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades administrativas del Ejecutivo, en el marco de los poderes públicos; a su vez se presentan las sentencias de la Corte Constitucional que se han referido al asunto a partir de la perspectiva de la separación de los poderes; seguido se abordan los desafíos que conllevan estas funciones en el marco de la organización de los poderes públicos. Cerrando con algunas recomendaciones para la organización de esta forma de administrar justicia.

4.1. Engranaje de las funciones jurisdiccionales en las teorías actuales de separación de los poderes públicos

A partir de las diversas tesis que pudiesen respaldar la arquitectura institucional colombiana, es quizás, la teoría multiorgánica de poderes⁸², la que mejor respalda y responde a las realidades institucionales del Estado colombiano; en la medida en que tiene mayores puntos de encuentro con la manera como se encuentra diseñado el andamiaje institucional nacional.

Ahora bien, la teoría multiorgánica, es una perspectiva de las varias que se han elaborado, que parte de la idea central de separación de poderes públicos; no obstante, ella no ha esbozado los presupuestos exactos sobre los cuales edificarla y contrastarla. Por lo que es viable acudir a otro concepto como es el de separación competencial⁸³; idea que ha sido recogida por la jurisprudencia⁸⁴, justificando *“teóricamente que el Ejecutivo ejerza funciones judiciales. Sosteniendo que la atribución de función jurisdiccional a las superintendencias, como a otras entidades administrativas del Ejecutivo, se soporta en la existencia de un permiso constitucional que consiste que un organismo pueda ejercer las funciones de otro, y que, al ejecutarlas, estas estén separadas. Criterio, sin acudir a esta categoría doctrinal, que abrió paso a que las superintendencias separaran tanto orgánica como funcionalmente la función jurisdiccional de su actividad administrativa”*⁸⁵. La separación de competencias fue impuesta a partir del año 2001⁸⁶, para la fecha las Supersociedades, Superfinanciera y la Superintendencia de Industria y Comercio realizaban estas funciones.

Sumado a lo anterior, las sentencias de la Corte⁸⁷ han señalado que el punto de quiebre a la separación competencial es la responsabilidad del servidor que actúe por fuera de sus competencias. Siendo los límites de la función jurisdiccional, realizada por las autoridades administrativas, la sujeción a norma, la protección de los derechos y garantías de las personas que buscan justicia ante estas autoridades.

Igualmente, el otorgamiento de este tipo de funciones a las autoridades administrativas es viable, ya que las actividades del Estado pueden ser distribuidas entre los distintos órganos del andamiaje institucional. Así, es permitido que autoridades de un poder del estado puedan cumplir funciones que en principio no le son inherentes, según la interpretación de los artículos constitucionales 113 y 116 superior. Ello se refleja en materias sobre las que pueden decidir las autoridades administrativas a las que se les ha atribuido funciones jurisdiccionales para conocer de las controversias en términos societarios, competencia, financiero, salud, propiedad intelectual entre otros supuestos.

De igual forma, se *“acompaña con la idea de controles interorgánicos e intraorgánicos. En la medida que las funciones jurisdiccionales de las superintendencias tienen controles por fuera del poder público al que pertenecen las superintendencias. Como es el control judicial que por*

⁸² PAREJO (2020), pp. 7-40; OSPINA (2020), pp. 75-100; BIDART (1967), pp. 12-13. SAGUÉS, (2016), pp. 187-199; TAMAYO (2015), pp. 281-298.

⁸³ PAREJO (2020), pp. 7-40.

⁸⁴ Sentencia C-193 de 2020, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Gloria Ortiz.

⁸⁵ HERNÁNDEZ (2021), p. 323.

⁸⁶ Sentencia C-649 de 2001, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Eduardo Montealegre.

⁸⁷ Sentencia C-193 de 2020, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Gloria Ortiz.

vía de recursos ordinarios y extraordinarios realiza la rama judicial de sus decisiones”⁸⁸. Sin olvidar el control político, a través de la figura de la moción de censura, que puede ser objeto el superintendente por parte del Congreso. Sumado a los controles internos, de la propia entidad.

E incluso, el control político al que, eventualmente, pueda someterse el superintendente por parte del congreso a través de la moción de censura.

4.2. Reglas relativas al ejercicio de la actividad jurisdiccional de las autoridades administrativas, derivadas de la organización de los poderes públicos

El modelo de administrar justicia por parte de las autoridades administrativas ha estado en la mira de la Corte Constitucional, existiendo un número interesante de pronunciamientos en el caso de las superintendencias. Situación que ha generado que existan puntos claros en el ejercicio de esta forma de administrar justicia.

Entre lo decidido por la Corte Constitucional en la materia se cuenta⁸⁹:

-El otorgamiento de funciones jurisdiccionales está en cabeza exclusiva del Congreso. El Congreso es el único competente para entregar al Ejecutivo funciones jurisdiccionales⁹⁰; y el Ejecutivo⁹¹ no podrá entregarse a él mismo estas funciones, como tampoco modificar la distribución de competencias entre los poderes públicos⁹² o la denominada regla de infracción simultánea⁹³.

-Las autoridades administrativas en sentido orgánico son a las que se les puede otorgar funciones jurisdiccionales. Así, el Congreso no podrá entregar funciones jurisdiccionales a “autoridades que no integran el Ejecutivo o que en sentido subjetivo u orgánico no tengan la condición de autoridades administrativas. Por ello, se prohiba la delegación a particulares que prestan funciones administrativas como los notarios, en asuntos distintos a los de jurisdicción voluntaria, respecto de los cuales se afirma que no constituyen ejercicio de función materialmente jurisdiccional”⁹⁴. Como tampoco, tal regla⁹⁵ puede extenderse a órganos de control⁹⁶.

- Las funciones jurisdiccionales deben ser precisas. Estas funciones tienen que ser definidas por el legislador de manera: precisa, cierta, fija, puntual⁹⁷, sin espacios para lecturas ambivalentes⁹⁸. Por tanto, no tienen cabida las competencias vagas, indefinibles e indeterminadas.

- La atribución jurisdiccional dependerá que esta actividad no sea el objeto principal del quehacer de la autoridad administrativa⁹⁹. Sumado a que estas atribuciones se justifiquen por su especialidad, capacidad y conocimiento técnico de las autoridades administrativas que justifiquen la atribución de esta función.

La Corte ha establecido unos criterios, fijando con ello límites de la atribución de competencias, a saber: “a) la especialidad de las funciones asignadas; b) la excepcionalidad de las funciones que puede conferir, sin que ello implique un vaciamiento de competencias del poder judicial en ellas desdibujando su función al interior del Estado; c) que las funciones deben ser fijas y ciertas, es decir, no puede haber espacio para que estas se muevan o aumenten a futuro, por

⁸⁸ HERNÁNDEZ (2021), p. 324.

⁸⁹ HERNÁNDEZ (2021), pp. 316-350.

⁹⁰ Sentencia C-784 de 2004, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Álvaro Tafur.

⁹¹ Sentencia C-031 de 2017, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Luis Guerrero.

⁹² Sentencia C-156 de 2020, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Antonio Lizarazo.

⁹³ Sentencia C-436 de 2013, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Mauricio González.

⁹⁴ HERNÁNDEZ (2021), p. 371.

⁹⁵ Sentencia C-1159 de 2008, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Jaime Araujo; Sentencia C-052 de 2021, Corte Constitucional de Colombia, M. P. Antonio Lizarazo.

⁹⁶ Sentencia C-193 de 2020, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Gloria Ortiz; Sentencia C-325 de 2021, Corte Constitucional de Colombia, M. P. Gloria Ortiz; Sentencia C-067 de 2021, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Gloria Ortiz.

⁹⁷ Sentencia C-896 de 2012, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Mauricio González.

⁹⁸ Sentencia C-212 de 1994, Corte Constitucional de Colombia, M.P. José Hernández.

⁹⁹ Sentencia C-436 de 2013, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Mauricio González; C-091/2022.

la ambigüedad de la disposición; d) la eficacia con la cual pueda realizar estas funciones la entidad que recibe la función jurisdiccional; y, e) la obligación de garantizar el principio de juez natural, esto es, mediante la designación clara y cierta del funcionario o dependencia al interior de la estructura orgánica de la entidad, en quien recae la función jurisdiccional, delimitando su margen de actividad”¹⁰⁰.

- La asignación de funciones se puede realizar en el marco de los estados de excepción. En distintas ocasiones se ha estudiado el tema en la Corte, habiendo llegado a decisiones distintas, admitiéndose la atribución de competencias en ocasiones y en otras no. Un primer caso¹⁰¹, la Corte analizó el tema a propósito de la Superintendencia de Sociedades, por las competencias en temas de operaciones financieras masivas o de captación ilegal, en el caso de las pirámides; avalándose en aquella ocasión la atribución, pues no se afectaba el normal funcionamiento de los poderes públicos¹⁰²; como tampoco se suspendían las libertades fundamentales. Otra fue la decisión al analizarse el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a los procuradores judiciales de familia¹⁰³, por el tiempo que se suspendieran los términos judiciales en temas de adopción¹⁰⁴. Los argumentos para la declaratoria de inconstitucionalidad giraban en torno a que se alteraba la separación de poderes y sustraía de competencias a la rama judicial¹⁰⁵.

- Las decisiones tomadas por las autoridades administrativas no son actos administrativos, no pudiendo ser recurridas ante la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁰⁶.

4.3. Desafíos de la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas

Es una realidad que cada vez es más frecuente que se le atribuyan funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas; planteando ello desafíos a la estructura de los poderes públicos del Estado. A continuación, se señalan algunos de estos retos, sin que con ello se pretendan agotar. Así las cosas, tenemos

- Se pueden generar grietas en la organización del andamiaje del estado, pues el juez al hacer parte del ejecutivo, ya no es más un intermediario “entre el Estado y la sociedad; abandonando su papel de contrapoder que garantiza la separación de los poderes públicos”¹⁰⁷.

- Otro riesgo es la politización de las autoridades administrativas que administran justicia; puesto que se podría generar conductas judiciales cercanas a las aspiraciones de un grupo. Este caso ha sido puesto sobre la mesa por algunos medios que han señalado que en el caso UBER fue una decisión influenciada desde el Ejecutivo¹⁰⁸, y por algunos grupos económicos. Otros¹⁰⁹ optaron por indicar que ello había ocurrido “por un alto grado de centralismo administrativo, un sistema distante y poco flexible, y por ello más vulnerable a la captura de grandes grupos de interés con influencia política”¹¹⁰.

- Asimismo, otro desafío es la independencia de las autoridades administrativas, teniendo en cuenta aspectos tales como:

i) El diseño organizacional de la estructura depende de cada entidad, pudiendo tener mayor o menor autonomía e independencia judicial. Verbigracia, los defensores de familia que podría percibirse una mayor independencia y autonomía por la inexistencia de una estructura

¹⁰⁰ HERNÁNDEZ (2021), p. 377.

¹⁰¹ Sentencia C-212 de 1994, Corte Constitucional de Colombia, M.P. José Hernández.

¹⁰² Decreto N° 4.333, de 2008.

¹⁰³ Decreto N° 567, de 2020.

¹⁰⁴ Sentencia C-179 de 2020, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Alberto Rojas.

¹⁰⁵ Sentencia C-193 de 2020, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Gloria Ortiz; Sentencia C-030 de 2023, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Juan Cortés y José Reyes.

¹⁰⁶ Sentencia C-176 de 2023, Corte Constitucional de Colombia, M. P. Natalia Ángel Cabo.

¹⁰⁷ HERNÁNDEZ (2021), p. 337.

¹⁰⁸ VARGAS (2020).

¹⁰⁹ RAISBECK (2020).

¹¹⁰ HERNÁNDEZ (2021), p. 314.

jerarquizada en el ejercicio de estas funciones, versus lo que ocurre en las superintendencias, en donde quien, por regla general, tiene atribuida esta función, posee un jefe que es el delegado para la función jurisdiccional.

ii) Los cuerpos funcionariales de estas entidades están integrados por empleos que no son de carrera¹¹¹, sino que son de libre nombramiento y remoción, caso de las superintendencias; en donde hay un delegado para la función jurisdiccional y asesores que son empleos de libre nombramiento y remoción.

iii) La forma de contratación, a través de contratos de prestación de servicios, de personas que, aunque no expiden las providencias judiciales, intervienen activamente en las distintas etapas del proceso¹¹². Proyectando autos, notificaciones y demás, lo cual es extraño a la naturaleza de la función jurisdiccional.

En los diversos diseños institucionales en los que se ejecuta la función jurisdiccional no es claro que los mismos se desempeñen con empleados escalafonados en el sistema de carrera administrativa. Debiendo existir situaciones análogas, a las de las autoridades judiciales, en cuanto a garantías de estabilidad en el empleo y condiciones salariales. Y si bien, este aspecto no se ha reparado en la doctrina, sí se encuentran casos en los cuales la carrera administrativa es la regla general (caso de los defensores de familia adscritos al ICBF); en otros la carrera administrativa aún es muy incipiente, verbigracia las superintendencias. Esto último debido a que los concursos para proveer los diferentes cargos han tenido tropiezos, retardando los procesos de meritocracia.

4.4. Recomendaciones para la organización de la administración de justicia impartida por autoridades administrativas

Habiéndose planteado los lineamientos existentes para impartir justicia por el ejecutivo, contruidos desde la doctrina de la Corte Constitucional y los retos que enfrenta la administración de justicia por parte del poder ejecutivo; se proponen a continuación algunas reflexiones, que pudieran orientar, la organización de la administración de justicia por parte las autoridades administrativas.

a) Sería deseable crear, a nivel nacional, un modelo que integre los distintos órganos y entidades que en el Ejecutivo administran justicia

Lo anterior, debido a que a la fecha existen versiones distintas de esta modalidad de administración de justicia, donde cada una tiene sus particularidades, formas propias de organización, obligando al ciudadano adecuarse, en cada ocasión, a la entidad u órgano que solucionara la controversia.

A ello se suma, la necesidad de revisar el tema no de manera aislada del poder judicial; sino que por el contrario se impulsen estudios de la administración de justicia que integren a los dos poderes públicos: ejecutivo y judicial en el ejercicio de la mencionada actividad.

b) Fortalecer la administración de justicia por parte del Ejecutivo, en cuanto a su andamiaje administrativo y del personal

Ello se puede traducir de distintos modos, verbigracia: reforzando el número de sedes en el territorio nacional de las autoridades administrativas que imparten justicia; en este sentido, merece mencionar que, en el caso de las Superintendencias, no todas tienen sedes en todo el territorio nacional, afectándose de alguna manera el acceso a la justicia para los potenciales usuarios. Y si bien este servicio se puede impartir de manera virtual, en ciertos casos no existe

¹¹¹ Ley N° 909, de 2004; Decreto Ley N° 775, de 2005.

¹¹² Decreto ley N° 775, de 2005.

cobertura total de internet que permita garantizar el acceso a la justicia en ciertas partes del territorio nacional.

De igual manera, es necesario que los funcionarios que se ocupan de la función analizada se capaciten de forma permanente, pudiéndose equiparar a lo ocurrido en el poder judicial. Asimismo, cuestiones más formales como es la de unificar el nombre de las oficinas que se ocupan de la actividad en referencia, sería recomendable, a fin de orientar al ciudadano sobre la dependencia que se ocupa de esta función.

c) Creación de un sistema que haga un seguimiento de manera global

Sería interesante que para una correcta prestación de servicio de administración de justicia en el país, se idease un sistema de seguimiento de la gestión de las autoridades administrativas a cargo del tema. Permitiéndose con ello evaluar de manera homogénea, la eficiencia a quienes prestan este servicio.

De ese modo, debería existir una entidad que se encargue de hacer seguimiento, coordinar, vigilar y mantener la información de las funciones realizadas por estas autoridades. Para el caso de las superintendencias, si bien parece que el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene esa misión, los datos estadísticos en relación con esa función no se encuentran estandarizados en todas las superintendencias.

d) En cuanto a la independencia judicial

Si bien este es un mandato constitucional, se debe seguir trabajando para que se cumpla. Con ello nos referimos a las formas de acceso a los cargos, de igual modo lo relativo con la estabilidad laboral, o incluso el tema de la evaluación de los funcionarios que administran justicia.

Entonces en el caso de las autoridades que se ocupan de la administración de justicia, sería deseable que estuvieran vinculados por carrera administrativa; de igual modo que se les exigieran los mismos requisitos a los que se le piden para ocupar estos puestos en el poder judicial. Sumado a que se les requiera acreditar una formación académica en los temas concretos a los que se van a dedicar, teniendo en cuenta que se trata de una justicia mucho más especializada.

Otra cuestión para tener en cuenta es que la autoridad administrativa encargada de administrar justicia no debe encontrarse bajo la subordinación jerárquica de quien dirija la entidad administrativa a la cual pertenece quien imparte justicia; puesto que el mencionado director no podrá tener injerencia sobre las decisiones judiciales.

e) En lo relativo con a la remuneración

Se recomienda crear unos códigos y grados especiales, así como una denominación distinta para ellos, además de una forma de remuneración homogénea o por lo menos similar a la que se aplica en poder judicial. Para el supuesto de las personas que no se ocupan de fallar los procesos, pero que participan de la labor, sería deseable que se les diseñara un sistema de calificaciones semejantes a quienes cumplen dicho rol en el en el poder judicial, caso de los secretarios y sentenciadores.

f) Control judicial a las decisiones

Se propone unificar que las decisiones emitidas por las autoridades administrativas que imparten justicia pudieran ser objeto del recurso de apelación. Siendo el juez que conozca del recurso, aquel del domicilio de la parte demandada o el del lugar de cumplimiento del contrato

u obligación, en todos los casos. Conservándose lo concerniente con que del recurso de apelación se ocupa al superior del juez desplazado por la superintendencia.

A modo de conclusión

Son distintas las autoridades del Ejecutivo que administran justicia en el país, en temas disimiles y por órganos de naturaleza diversas.

Estas funciones jurisdiccionales han sido justificadas de formas distintas, siendo admitidas o no a partir de las teorías de los poderes públicos. Estas posturas evolucionan, adaptándose a las necesidades de nuestro Estado; existiendo en Colombia un modelo dúctil de separación de funciones, sustentando en el principio de colaboración armónica de poderes y en los mecanismos de frenos y contra pesos.

Ahora bien, el concepto de poderes públicos ha permitido resolver cuestiones donde el Ejecutivo y el Legislativo han intentado rebasar los límites de su poder, en tema de funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas.

Siendo las sentencias de la Corte Constitucional las que han apoyado el concepto de separación competencial, dando piso a las funciones jurisdiccionales del Ejecutivo. Así las cosas, el mayor número de sentencias hace referencia a las superintendencias, construyéndose los cimientos de esta actividad del Ejecutivo, que cada vez cobra más vigencia en nuestro Estado, pero al mismo tiempo presenta desafíos. Con esto último nos referimos a los que corresponden con: los controles, la forma de vinculación laboral de los jueces del Ejecutivo, la estructura organizacional de autoridades administrativas que imparten justicia o la independencia de la entidad que administra justicia.

Consecuente con lo anterior, se deberá, entonces, surtir un proceso de reflexión y análisis del universo de la administración de justicia en el país, a fin de alcanzar un sistema más cohesionado, coherente, y en últimas que permita al ciudadano de a pie alcanzar un real y efectivo acceso a la justicia independientemente del poder público que lo administre.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ABELLA ESQUIVEL, AÍDA (2012): “La reforma política nos llevará a alcanzar la paz que anhelan los colombianos”, en: Serpa Uribe, Horacio (Comp.), *El debate general en la asamblea nacional constituyente*, (Bucaramanga, Gobernación de Santander), pp. 189-195.

ARAGÓN, MANUEL (2002): *Constitución, democracia y control* (Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma).

ATIENZA, MANUEL (2005): *Jurisdicción y argumentación en el estado constitucional de derecho* (Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma).

BARRETO ROZO, ANDRÉS (2011): “El proyecto constitucional de la separación de poderes en el Estado colombiano: apuntes sobre su desenvolvimiento a lo largo del siglo XX”, en: *Vniversitas* (N° 122), pp. 213-260.

BEJARANO GUZMAN, RAMIRO (2018): “Estudio de la delegación de funciones jurisdiccionales en la rama ejecutiva: una visión global y particular”, en: *Perspectivas sobre la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas* (Bogotá, Universidad Externado de Colombia), pp. 51-99.

BIDART CAMPOS, GERMAN (1967): *El derecho constitucional del poder* (Buenos Aires, Ediar).

BOBBIO, NORBERTO (1991): *El tiempo de los derechos* (Madrid, Sistema).

BREWER-CARÍAS, ALLAN (2012): “El principio de la separación de poderes como elemento esencial de la democracia y de la libertad, y su demolición en Venezuela mediante la sujeción política del

tribunal supremo de justicia”, en: Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo (N° 12), pp. 31-43.

BRITO RUÍZ, FERNANDO (2011): Estructura del Estado colombiano y de la administración pública nacional, (Bogotá, Ibáñez).

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, JOSÉ (2014): “Reflexiones sobre las transformaciones actuales del derecho público”, en: Revista de Administración Pública (N° 193), pp. 11-44.

CARVAJAL SÁNCHEZ, BERNARDO (2016). “Un derecho administrativo de la salud para una paz durable en Colombia”, en: Un nuevo derecho administrativo de la salud para una paz estable y duradera (Bogotá, Universidad Externado de Colombia), pp. 797-823.

CEPEDA ESPINOSA, MANUEL (2007): Polémicas constitucionales (Bogotá, Legis Editores).

CHEVALIER, JACQUES (2015): El Estado posmoderno (Bogotá, Universidad Externado de Colombia).

COLMEIRO, MANUEL (1876): Derecho administrativo español (Madrid, Imprenta y Librería de Eduardo Martínez).

DE LA RIVA, IGNACIO (2020): “Las transformaciones del derecho administrativo. ¿ante un cambio de época?”, en: Prudentia Iuris (Número de aniversario), pp. 235-249.

DE TOCQUEVILLE, ALEXIS (1864): La democracia en América, traducción de la X edición francesa (Buenos Aires, Imprenta Central).

EMBED IRUJO, ANTONIO (1988): “La relación entre los poderes en la reciente dogmática alemana”, en: Revista de Administración Pública (N° 115), pp. 403-423.

FERRAJOLI, LUIGI (2008): “La esfera de lo indecible y la separación de poderes”, en: Revista Estudios Constitucionales de Chile (N° 1), pp. 337-343.

FERRAJOLI, LUIGI (2018): Constitucionalismo más allá del Estado (Madrid, Editorial Trotta).

GARCÍA MACHO, RICARDO (1986): “Problemática de la división de poderes en la actualidad”, en: Revista de Estudios Políticos (N° 53), pp. 175-190.

GARCÍA Pelayo, MANUEL (1983): “La división de poderes y su control jurisdiccional”, en: Revista de Derecho Público (N° 18-19), pp. 7-16.

GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, JORGE (2020): “La regulación de la política macroeconómica: un desafío para el derecho público”, en: Revista de Derecho Público (N° 2), pp. 125-160.

GARRIDO, MARÍA (2017): “Las agencias estatales de naturaleza especial”, en: Revista digital de derecho administrativo (N° 17), pp. 243-290.

GIRALDO, JAIME (1992): Reforma constitucional de justicia. Fundamentos teóricos y empíricos (Bogotá, Librería del Profesional).

GUZMÁN ESCOBAR, JOSÉ (2002): La jurisdicción marítima en Bogotá (Bogotá, Universidad Externado de Colombia).

HELLER, HERMANN (1971): Teoría del Estado (Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica).

HENAO HIDRÓN, JAVIER (2004): Panorama del derecho constitucional colombiano (Bogotá, Temis).

JIMÉNEZ BARROS, RICARDO (2012): “Naturaleza del defensor de familia como institución garante de la eficacia de los derechos de la niñez y la adolescencia ¿juez o conciliador?”, en: Revista de derecho (N° 24), pp. 169-199.

LOWESTEIN, KARL (1979): Teoría de la constitución (Traducc. Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel).

- MEDINA GUZMÁN, ANDRÉS (2015): “Los derechos humanos en la arquitectura contemporánea del Estado constitucional democrático”, en: Robledo Silva, Paula (Ed.), El diseño institucional del estado democrático. Memoria XII Congreso iberoamericano de derecho constitucional (Bogotá, Universidad Externado de Colombia), pp. 317-336.
- MONTAÑA PLATA, ALBERTO (2015): “La incorporación de agencias en la estructura administrativa colombiana del orden nacional. Una confrontación axiológica de dos modelos organizacionales de la administración pública”, en: Revista digital de derecho administrativo (N° 13), pp. 27-43.
- NARANJO MESA, VLADIMIRO (2000): Teoría Constitucional e Instituciones Políticas (Bogotá, Temis).
- OSPINA GARZÓN, ANDRÉS (2020): “De la separación de poderes al ejercicio multiorgánico del poder: los desafíos del principio de eficacia”, en: Revista de Derecho Público (N° 1), pp. 75-100.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO (2020): “La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el plan”, en: Revista de Derecho Público: Teoría y Método (N° 1), pp. 7-40.
- PÉREZ GONZÁLEZ-RUBIO, JESÚS (2012): “La constitución actual no logra encuadrar la realidad nacional”, en: Serpa Uribe, Horacio (Comp.), El debate general en la asamblea nacional constituyente (Bucaramanga, Gobernación de Santander), pp. 34-38.
- RAISBECK, DANIEL (2020): “La economía colaborativa VS los enemigos del progreso”, en: Ámbito Jurídico. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/etcetera/educacion-y-cultura/la-economia-colaborativa-vs-los-enemigos-del-progreso> [visitado el 15 de septiembre 2024].
- RAMÍREZ, MARÍA Y HERNÁNDEZ, NELSON (2018): “Análisis de las funciones administrativas y jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de libre competencia”, en: Revista de derecho del Estado (N° 41), pp. 317-350.
- RAMÍREZ, MARÍA Y HERNÁNDEZ, NELSON (2021): “Otorgamiento de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas en Colombia: ¿empoderamiento al ejecutivo?”, en: Ius et Praxis (N° 27), pp. 21-40.
- REYES VILLAMIZAR, FRANCISCO (1992): “Fusión de Superintendencias: ¿Para qué?”, en: Revista Derecho Público (N° 2), pp. 83-89.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, LIBARDO (2015): Estructura del poder público (Bogotá, Temis).
- QUINCHE RAMÍREZ, MANUEL (2021): “Las reformas a la justicia durante la vigencia de la Constitución de 1991”, en: Revista de derecho del estado (N° 5), pp. 295-322.
- SAGUÉS, NÉSTOR. (2016): La constitución bajo tensión. Colección constitución y democracia (Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro).
- SARASTY RODRÍGUEZ, VANESA (2011): “Conflictos de competencia en el trámite de los procesos marítimos en Colombia entre la justicia ordinaria, y la dirección marítima de siniestros en el océano pacífico”, en: Notas de derecho (N° 4), pp. 102-112.
- SARRÍA OLCOS, CONSUELO (2015): “¿Las agencias son unidades administrativas especiales?”, en: Revista digital de derecho administrativo (N° 13), pp. 237-252.
- SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARD (2012): Innovación y reforma en el derecho administrativo (Sevilla, INAP), pp. 15-132.
- SOTO VELASCO, SEBASTIÁN (2018): “La vieja y la nueva separación de poderes en la relación entre el Poder Ejecutivo y el poder legislativo”, en: Revista Estudios Constitucionales (N° 16), pp. 449-480.
- TAFUR GALVIS, ÁLVARO (2011): Constitución política y potestad organizatoria (Bogotá, Editorial Ibáñez).

- TAFUR GALVIS, ÁLVARO (2017): Estudios de derecho público (Bogotá, Editorial Ibáñez).
- TAMAYO, SERGIO (2015): “Estructura contemporánea del Estado constitucional: ¿cuántos “poderes” se necesitan?”, en: Correa Henao, Magdalena y Robledo Silva, Paula (Ed.), El diseño institucional del Estado democrático. Memoria XII Congreso iberoamericano de derecho constitucional (Bogotá, Universidad Externado de Colombia), pp. 281-298.
- VARGAS DEL CAMPO, JOSÉ RODRIGO (2003): “¿Es armoniosa la colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo?”, en: Revista Derecho del Estado (N° 15), pp. 107-116.
- VARGAS, MAURICIO (2020): “No maten a Uber”, en: El Tiempo, 12 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/mauricio-vargas/no-maten-a-uber-columna-de-mauricio-vargas-450926> [visitado el 15 de septiembre 2024].
- YOUNES MORENO, DIEGO (2016): Estructura del estado y entidades descentralizadas (Bogotá, Editorial Ibáñez).
- ZAGREBELSKY, GUSTAVO (2005): El derecho dúctil: ley, derechos, justicia (Madrid, Trotta).

JURISPRUDENCIA CITADA

- Sentencia C-004 de 1992, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Eduardo Cifuentes.
- Sentencia C-212 de 1994, Corte Constitucional de Colombia, M.P. José Hernández.
- Sentencia C-514 de 1994, Corte Constitucional de Colombia, M.P. José Hernández.
- Sentencia C-350 de 1997, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Fabio Morón.
- Sentencia C-672 de 1999, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Antonio Barrera.
- Sentencia C-506 de 1999, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Fabio Morón.
- Sentencia C-722 de 1999, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Vladimiro Naranjo.
- Sentencia C-727 de 2000, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Vladimiro Naranjo.
- Sentencia C-649 de 2001, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Eduardo Montealegre.
- Sentencia C-830 de 2001, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Jaime Araujo.
- Sentencia C-889 de 2002, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Jaime Córdova.
- Sentencia C-798 de 2003, Corte Constitucional de Colombia, M. P. Jaime Córdova.
- Sentencia C-784 de 2004, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Álvaro Tafur.
- Concepto 1605 de 2004, Consejo de Estado de Colombia, Sala Consulta y Servicio Civil. M.P. Gustavo Aponte.
- Sentencia C-971 de 2004, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Manuel Cepeda.
- Sentencia T-983^a de 2004, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Rodrigo Escobar.
- Sentencia C-1159 de 2008, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Jaime Araujo.
- Sentencia C-141 de 2010, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Humberto Sierra.
- Auto 26 de 2010, Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Civil, M. P. Ruth Díaz.
- Sentencia C-896 de 2012, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Mauricio González.
- Sentencia C-156/2013, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Luis Ernesto Vargas.
- Sentencia C-436 de 2013, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Mauricio González.
- Sentencia C-247 de 2013, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Mauricio González.

Sentencia C-630 de 2014, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Gloria Ortiz.
Sentencia C-373 de 2016, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Alejandro Linares.
Sentencia C-699 de 2016, Corte Constitucional de Colombia, M.P. María Calle.
Sentencia C-285 de 2016, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Luis Guerrero.
Sentencia C-332 de 2017, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Antonio Lizarazo.
Sentencia C-031 de 2017, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Luis Guerrero.
Sentencia C-630 de 2017, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Luis Guerrero.
Sentencia C-674 de 2017, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Luis Guerrero.
Sentencia Auto 163 de 2018, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Diana Fajardo.
Sentencia C-179 de 2020, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Alberto Rojas.
Sentencia C-156 de 2020, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Antonio Lizarazo.
Sentencia C-378 de 2020, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Diana Fajardo.
Sentencia C-152 de 2020, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Gloria Ortiz.
Sentencia C-193 de 2020, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Gloria Ortiz.
Sentencia C-242 de 2020, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Luis Guerrero.
Sentencia C-052 de 2021, Corte Constitucional de Colombia, M. P. Antonio Lizarazo.
Sentencia C-067 de 2021, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Gloria Ortiz.
Sentencia C-325 de 2021, Corte Constitucional de Colombia, M. P. Gloria Ortiz.
Sentencia C-091 de 2022, Corte Constitucional de Colombia, M. P. Cristina Pardo.
Sentencia C-030 de 2023, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Juan Cortés y José Reyes.
Sentencia C-176 de 2023, Corte Constitucional de Colombia, M. P. Natalia Ángel Cabo.

NORMAS JURÍDICAS CITADAS

Acta de sesión Congreso de la República. 16 de septiembre de 1935.
Acta de sesión Congreso de la República. 16 de octubre de 1935.
Acto Legislativo 1 de 1936. Tomo II. p. 525. Congreso de la República, 1935.
Decreto N° 1.265, por el cual se expide el estatuto orgánico de la administración de justicia. Diario Oficial, 5 de agosto de 1970.
Decreto N° 2.324, por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria. Diario Oficial, de 18 de septiembre 1984.
Decreto N° 4.333, por el cual se declara el Estado de Emergencia Social. Diario Oficial, de 17 de noviembre 2008.
Ley N° 1.098, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial, de 8 de noviembre 2006.
Ley N° 1.450, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Diario Oficial, de 16 de junio 2011.
Ley N° 1.564, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, de 12 de julio 2012.

Decreto N° 567, por el cual se adoptan medidas para proteger los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes y se asignan a los procuradores judiciales de familia funciones para adelantar los procesos de adopción, como autoridades jurisdiccionales transitorias, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Diario Oficial, de 15 de abril 2020.

Decreto legislativo N° 772, por el cual se dictan medidas especiales en materia de procesos de insolvencia, con el fin de mitigar los efectos de la emergencia social, económica y ecológica en el sector empresarial. Diario Oficial, de junio 3 de 2020.