

Las circulares como *soft law* administrativo en Colombia; evolución y perspectivas¹.

Miguel Ángel Hernández Carreño².

Resumen

Las nuevas dinámicas sociales y económicas le revelan al derecho administrativo la necesidad de ampliar su visión y facilitar la implementación de nuevas figuras jurídicas para que se concreten en la práctica las garantías erigidas en la constitución y la ley a favor de los ciudadanos, en lugar de dar prioridad la seguridad jurídica o conservación de conceptos tradicionales e importantes del derecho, como los actos administrativos.

A causa de ello, el *soft law* administrativo ha llegado al ordenamiento jurídico para constituirse en una nueva forma de interpretación y aplicación del derecho público; representa una evolución en la concepción del acto administrativo, es manifestación de la constitucionalización del derecho administrativo y se edifica como una práctica útil en el ejercicio de las obligaciones de las entidades públicas y en los particulares cuando se interrelacionan.

Las circulares son uno de los principales instrumentos jurídicos del *soft law* administrativo y se han entendido como actos jurídicos de la administración o manifestación de la función administrativa por parte de la jurisprudencia del Consejo de Estado, y no propiamente como actos administrativos, lo cual no obsta para que sean susceptibles de

¹ Artículo desarrollado con base en segundo formato anteproyecto – trabajo de investigación: las circulares en Colombia como *soft law* administrativo; evolución y perspectivas. Maestría en Derecho Público, Universidad Santo Tomás, Bogotá.

² Especialista en derecho administrativo, Universidad Externado de Colombia, especialista en derecho penal del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y abogado del Colegio Mayor de Nuestra del Rosario. E-mail: miguelhernandezc@usantotomas.edu.co - miguelhcontacto@gmail.com. Investigador ante Min-Ciencia, CvLac: <https://bit.ly/33PwMix>, Orcid: <https://bit.ly/3G5VjwM> y Google Academic: <https://bit.ly/32Gg7NI>.

control por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ya que, por la salvaguarda de los derechos de la población, ninguna actuación de la administración puede estar sin control.

El presente documento, es resultado de un proceso metodológico investigativo de corte cualitativo y descriptivo, basado en estudio de múltiples fuentes bibliográficas doctrinales y jurisprudenciales, a efectos de realzar desde la academia la trascendencia del *soft law* administrativo y las circulares; dadas su actualidad y proyección. Este texto se conforma de tres partes: conceptos generales de *soft law* administrativo en Colombia, principales formas de *soft law* administrativo en Colombia y las circulares como *soft law* administrativo en Colombia.

Este documento no busca agotar el estudio de las manifestaciones de *soft law* en derecho administrativo ni de las circulares, es un aporte a la literatura en estos temas, la cual no es abundante en Colombia, y representa la exhortación a acudir a diversas áreas del derecho para robustecer las formas de interpretación jurídica de casos en los cuales está de por medio las expresiones de voluntad de la administración pública, en aras de fortalecer los límites al poder estatal.

Es importante ofrecer a los operadores jurídicos, a la academia y en especial a los servidores públicos, investigaciones y estudios sobre los instrumentos de derecho que han surgido y que se han abierto un espacio en el diario de la actividades públicas, como sucede con el *soft law administrativo* y en particular con las circulares; las cuales inicialmente han sido propuestas de interpretación y profundización del derecho, pero que tienen el potencial por los temas que trata y sus propias características, para incidir e incluirse en desarrollo legislativo y jurisprudencial. Es primordial que se fortalezca la literatura jurídica sobre las circulares y el *soft law* administrativo para mejorar el funcionamiento de las entidades en los distintos servicios que por orden constitucional y legal deben prestar a los ciudadanos.

Introducción

Las entidades del Estado con el fin de dar cumplimiento a sus deberes y obligaciones establecidas en la ley y la Constitución política de 1991, exteriorizan su voluntad principalmente mediante actos administrativos, los cuales tradicionalmente se han entendido como actos unilaterales emitidos por la administración que modifican, crean o extinguen obligaciones jurídicas.

Sin embargo, las entidades del Estado acuden también a otras formas para expresar su voluntad, como sucede con el *soft law*, el cual no posee las mismas características que los actos administrativos, como no ser vinculantes u obligatorios, pero son de uso permanente e importante para sus actividades. Estos mecanismos jurídicos han sido estudiados y desarrollados por la doctrina y analizados desde hace algunos años por la jurisprudencia del órgano de cierre en materia contencioso administrativa.

La aparición de este instrumento, es muestra fehaciente de la constitucionalización del derecho, en este caso, del administrativo, que analiza con mayor dinámica a las autoridades estatales y particulares que despliegan funciones públicas, y aporta herramientas que permitan la garantía de los derechos de los administrados en sus motivaciones, resultados, procesos e interrelaciones; siempre teniendo como faro los preceptos de la carta magna.

El sistema jurídico colombiano se ha caracterizado tradicionalmente por contar con un exceso de leyes y reglamentaciones para cada situación, a pesar que desde hace algunos años ha tenido fuerte presencia el activismo judicial, que en materia administrativa ha estudiado principalmente temas relacionados con contratación estatal, responsabilidad extracontractual del Estado y derecho laboral. Esta producción voluminosa de normas y reglamentos como respuesta a los fenómenos sociales y económicos, no ha sido suficiente para la solución amigable o contenciosa de las peticiones de la población y de las mismas entidades públicas, por la cual se han abierto espacio instrumentos jurídicos de *soft law* como las circulares, que no

tienen la obligatoriedad en su cumplimiento como ocurre con los actos administrativos, pero si flexibilidad en su creación y aplicación que redundan en soluciones más prácticas.

Las exigencias actuales a nivel social muchas veces superan el derecho establecido o tradicional; verbi gracia, las tecnologías, una pandemia o las crisis económicas globales, que impulsan la conexión entre diversas áreas del derecho, en especial del constitucional, internacional y del administrativo, para crear o fortalecer nuevos instrumentos jurídicos con visión garantista de derechos. El *soft law* es una propuesta para la administración y para los propios particulares, apoyada en la técnica, que busca mejorar los resultados de las labores con una mayor capacidad de adaptación al modelo de estado y a la constitucionalización del derecho.

La revisión de este tema de actualidad, y en especial de las circulares como uno de los principales exponentes del *soft law*, es de importancia mayúscula, porque dependiendo de cómo sean consideradas las circulares, se determinarán los medios para su control, los órganos competentes para su implementación y dirimir conflictos, el sistema de fuentes normativo administrativo, la relación entre *hard law* y *soft law*, las ventajas y dificultades para su uso por las autoridades, y el acatamiento de sus disposiciones por sus destinatarios.

Conceptos generales sobre soft law administrativo en Colombia

La administración pública inicialmente manifestaba su voluntad mediante *hard law* administrativo, principalmente con actos administrativos. No obstante, ulteriormente se configuró el *soft law* con la constitucionalización del derecho administrativo y la internacionalización de las relaciones jurídicas, como se expondrá en las siguientes líneas, para lo cual, en primer lugar se abordarán los conceptos de estos instrumentos jurídicos.

El *hard law* se entiende como aquellas normas de carácter vinculante y de obligatorio cumplimiento con todo tipo de efectos en el ámbito jurídico (Franco, 2019). Dentro de este

grupo de manifestaciones jurídicas se hallan las reconocidas por parte de los estados, que tengan obligación de observancia y cumplimiento en el ordenamiento jurídico interno, por citar un ejemplo, los tratados.

En cuanto al origen del *soft law* administrativo es importante referir que proviene del derecho internacional: inicialmente los Estados suscribían múltiples convenios y tratados internacionales, pero al evidenciar en la práctica las responsabilidades y sanciones por incumplimientos, decidieron distanciarse, y en este espacio, dan la bienvenida al *soft law* que ofreció instrumentos jurídicos con recomendaciones y exhortaciones sobre medio ambiente, derechos y otros, donde no temen por consecuencias por posibles desacatamientos, ya que se trata de conductas deseables, por lo cual adaptan sus prácticas y orden jurídico interno.

Acto seguido el derecho administrativo adopta este avance del derecho internacional para regular situaciones en las que el *hard law* no estaba arrojando los mejores resultados, y en los cuales se aplica el *soft law*, para que los ciudadanos puedan ver satisfechas en mayor medida sus necesidades.

En Colombia, es fundamental indicar que, a partir de 1991, la ley cede el espacio como parámetro de validez para el ordenamiento jurídico colombiano, y se lo otorga a la carta política, que como norma de normas (artículo 4 constitucional), irradia el derecho administrativo en sus distintas temáticas, como los actos administrativos, el sistema de fuentes, los procedimientos, la función administrativa, los empleos, la responsabilidad estatal, entre otros.

La constitucionalización del derecho es un elemento fundamental para la consolidación del *soft law*, y es generada por la globalización, los factores económicos internos y externos, y el modelo de Estado colombiano regulador, en el que cada vez más se encomiendan sectores o funciones públicas a los particulares, como la prestación de servicios, y se dio la aparición de

múltiples modos de manifestación del Estado, distintas al acto administrativo y la ley, como sucede con el *soft law*.

La constitucionalización del derecho administrativo en Colombia se concreta de las siguientes formas: la presencia de un medio expedito para la protección de derechos fundamentales como la acción de tutela, el reconocimiento jurídico de ejercicio de funciones administrativas por parte de particulares, la fuerza normativa de preceptos constitucionales, y la existencia y protagonismo de la Corte Constitucional con sus interpretaciones y decisiones garantistas en desarrollo del texto superior, mediante la revisión de tutelas y el control de constitucionalidad.

Es fundamental indicar que el actual ciudadano no es un simple espectador de las situaciones que ocurren a su alrededor y de las decisiones que adoptan las entidades administrativas y judiciales, ahora es un protagonista de su propia comunidad que participa activamente en los procesos sociales, políticos y jurídicos, acercándose a la administración pública en la formación de acuerdos, decisiones e interpretaciones. Una de las formas más plausibles mediante las cuales logra esta dinámica, es mediante el *soft law* administrativo.

Características del *soft law* administrativo

Antes de exponer las características del *soft law*, es importante hacer mención a su concepto “es ontológicamente un mandato de optimización, una proposición prescriptiva que pretende ser cumplida pero sólo en grado” (Sarmiento, 2008). Teniendo presente esta definición, ahora se dan a conocer las principales características de esta forma de expresión de la voluntad de la administración:

No son de obligatorio cumplimiento, ya que son instrumentos jurídicos que regulan temas específicos que, en muchos casos, cuentan con la participación de los particulares en su producción, lo que genera confianza por parte de los destinatarios y no se reviste de la

coercibilidad para su acatamiento que puede tener un acto administrativo, o incluso la propia ley.

Tienen informalidad en su surgimiento, debido a que no cuentan siempre un procedimiento legal o reglamentario de creación preestablecido, o si lo poseen, no esté tan desarrollado.

No tiene en todas sus expresiones control jurisdiccional, dado que regulan temas novedosos y no siempre reúnen las características para cumplir los requisitos formales y de fondo para acceder a la justicia administrativa.

Es una evolución del concepto de acto administrativo, en razón a que implica la reinterpretación del papel del Estado y la forma como expresa sus decisiones e interpretaciones, debido a que los particulares asumen algunas labores que son propiamente públicas, y que en manos estatales no han arrojado resultados satisfactorios para las necesidades de la población.

Se ubica en las fuentes del derecho administrativo en un lugar importante y no distante del acto administrativo, dados los temas para los que se está aplicando y sus efectos en el orden jurídico.

El *soft law* en su aplicación e interpretación debe tener presente el *hard law*, dado que lo desarrolla y complementa; no son polos totalmente puestos dadas sus características.

Un punto importante que refiere Sarmiento (2006) sobre el *soft law*, es que no puede usarse para tratar todos los temas, puesto que existen situaciones que ameritan otro tipo de abordaje como: los casos penales, disciplinarios y fiscales, cuando es fundamento para la adopción de decisiones desfavorables para los particulares, y cuando se trata de actos o instrumentos desposeídos de reconocimiento legal expreso. Lo anterior es interesante, en razón a que en derecho penal el debido proceso y el principio de legalidad, son garantías para

que las partes cuenten con un procedimiento establecido para las etapas, recursos y demás actuaciones procesales, lo cual no tiene siempre ocurre en el *soft law* administrativo. Sin embargo, a causa de ello no pueden ser desestimados este tipo de instrumentos por el derecho, que, al contrario, debe buscar estrategias para que *soft law* pueda ser aplicado en todas las áreas jurídicas efectivamente.

La consolidación de las diversas formas de *soft law* administrativo como las circulares se ha dado de forma dinámica, nutriéndose inicialmente del derecho internacional y de los progresos constitucionales para integrarse a instrumentos jurídicos tradicionales como los actos administrativos. El *soft law* hace un llamado a utilizar nuevas formas de interpretación jurídica, a desprenderse aún más de estructuras rígidas como el principio de legalidad y la tridivisión de poderes públicos, a acentuar la prevalencia del derecho material sobre las formalidades, a recordar que el derecho nace como propuesta para regular las relaciones sociales y garantizar la protección de la comunidad frente a los abusos de particulares y del propio estado, a replantear formas tradicionales como la administración pública realiza sus actividades, en las cuales están cada vez más involucrados los particulares debido a las altas exigencias sociales, el mayor conocimiento y acceso a la información de las personas, y a la insuficiencia presupuestal y de planta laboral de las entidades estatales.

Conceptos generales sobre el acto administrativo en Colombia

En Colombia, es importante acudir a pronunciamientos de altas cortes sobre la noción de acto administrativo, ya que el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo no contiene su definición expresa. Inicialmente hay que mencionar al Consejo de Estado que ha estudiado de antaño el acto administrativo y lo define “como expresión de la voluntad administrativa unilateral encaminada a producir efectos jurídicos a nivel general y/o

particular y concreto” (C.E, Sección cuarta, Sentencia de 12 de octubre de 2017), y está conformado por los elementos subjetivo, objetivo, y formal.

La Corte Constitucional (Sentencia C-1436/20, Colom.) con visión garantista de derechos ha agregado a la definición expuesta del Consejo de Estado sobre el acto administrativo, que estas formas de manifestación de la administración pública deben estar sujetas al ordenamiento jurídico y al respeto por los derechos de la población.

Para identificar el acto administrativo, existen distintos criterios entre los que se encuentran el material, formal y otros, sin embargo Ortega (2018) indica como fundamental el criterio funcional, el cual está centrado en que la expresión de voluntad estatal se desarrolla en ejercicio de funciones administrativas y produce situaciones jurídicas; de esto se evidencia que no se encuentran prevalentes como requisitos de existencia o validez, el órgano que lo genera o la voluntad. Dando continuidad a lo expuesto sobre los criterios del acto administrativo, cabe mencionar igualmente a Santofimio (1994), quien no se adhiere a un sólo criterio, sino que considera que debe acudirse al formal y material, y que disfrute de elementos externos y sustancia administrativa.

Teniendo como precedente los conceptos referidos, se encuentra que en Colombia la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han propuesto definiciones del acto administrativo, cargadas con un alto grado de proteccionismo a las prerrogativas establecidas en la constitución nacional a favor de los ciudadanos, y tendientes a la salvaguarda del ordenamiento jurídico. Históricamente mediante leyes y posteriormente con providencias de los órganos de cierre judiciales, se han creado y desarrollado conceptos e instrumentos para establecer límites a las actuaciones de la administración pública, y evitar de esta forma arbitrariedades.

Semejanzas y diferencias del soft law y el acto administrativo en Colombia

Dos conceptos importantes para el derecho público, como son el *soft law* administrativo y el acto administrativo, tienen puntos en común y diferencias que nos permiten ver su utilidad y aspectos por mejorar.

Semejanzas.

Ambos representan el uso de la función administrativa para el logro de fines estatales y el cumplimiento de compromisos del Estado a nivel internacional.

Los dos inciden en la conducta de sus destinatarios; independiente de su grado de obligatoriedad, mediante la creación de efectos jurídicos.

Por su naturaleza y ubicación en el sistema de fuentes del derecho, no pueden desconocer normas constitucionales y legales.

Los dos necesitan de la participación del Estado para su surgimiento; sea la administración pública en sus distintos modos, o los particulares cuando realizan alguna actividad que la involucra, se requiere la presencia del ente público.

Diferencias.

Los instrumentos de *soft law* administrativo tienen un proceso de producción informal y flexible, que incluye generalmente la concertación con los interesados. En su lugar, los actos administrativos cuentan con procedimientos de creación preestablecidos con exigencias formales y de contenido.

Los instrumentos de *soft law* administrativo no constituyen típicas decisiones unilaterales de la administración para tratar un caso o tema, mientras que los actos administrativos histórica y generalmente se han conformado por manifestaciones unilaterales de la voluntad de la administración.

Las distintas formas de *soft law* administrativo son seguidas voluntariamente con mayor aceptación y compromiso de adherencia que los actos administrativos, ya que, en muchos de estos instrumentos, se permite la intervención de los particulares en su creación y aplicación.

Los actos administrativos son objeto de control por la jurisdicción de lo contencioso administrativa, mientras que los instrumentos de *soft law*, en casos específicos pueden ser revisados y controlados de esa manera. Este rasgo identificador continuará matizándose en la medida que persistan lecturas altamente garantistas de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

Ventajas y desventajas de la aplicación de *soft law* administrativo en Colombia

Vinculado a lo anterior, es importante revisar las ventajas y desventajas del uso de *soft law* administrativo en Colombia.

Dentro de las ventajas del uso de *soft law* administrativo en Colombia, cabe indicar:

Son una oportunidad para que las entidades estatales logren realizar sus actividades de manera más práctica y ágil, y con mayor grado de legitimación, ya que la administración pública no opera siempre individualmente en sus acciones.

En relación con los particulares, ofrece herramientas más entendibles y accesibles que el *hard law*, debido a la flexibilidad en su aplicación y escasa reglamentación.

Se consolidan como mecanismos jurídicos útiles para sustentar las decisiones judiciales y actividades administrativas.

Fortalece las herramientas hermenéuticas jurídicas y alimenta los conceptos tradicionales del derecho administrativo.

El *soft law* complementa el *hard law* con nuevos elementos jurídicos y tiene como punto de referencia a las disposiciones normativas de *hard law*.

Desventajas:

El *soft law* como todo instrumento jurídico novedoso y en evolución, presenta desventajas o riesgos:

Incumplimiento gradual por los destinatarios frente a lo dispuesto por las múltiples formas de *soft law* dada su falta de obligatoriedad.

Conectada con lo anterior desventaja, se encuentra que el *soft law* administrativo como mandato de optimización sin un procedimiento expedito y formal de creación y formación, afecta la legitimidad de las actuaciones administrativas, debido a que las entidades que adoptan las decisiones no tienen el origen de su cargo en los destinatarios o afectados con sus actos, como si sucede con fuentes tradicionales del derecho como las leyes, donde los congresistas si tienen representatividad popular. Esta situación también de paso afecta los controles sobre las diversas formas de *soft law*.

Falta de nitidez de todos sus efectos por la incertidumbre de competencias específicas de sus entes de creación, y los límites a los destinatarios.

Puede llegar a afectar principios como la seguridad jurídica, la legalidad y el debido proceso, dada la informalidad en su creación y la falta de legitimidad de sus actuaciones en su génesis.

Dificultades en su juzgamiento dado que no hay unanimidad de conceptos y procedimientos.

Poco o nulo conocimiento por los operadores jurídicos que puede conllevar a no utilizar las circulares, o sólo eventualmente.

Principales formas de soft law administrativo en Colombia

Dentro de los instrumentos del *soft law* administrativo y que se han ubicado en el derecho colombiano, se encuentran las guías ambientales, los acuerdos informales, la remisión del derecho a las técnicas, códigos de buenas prácticas, circulares, directivas, documentos CONPES, documentos sobre la Responsabilidad social empresarial, las guías que profiere Colombia Compra Eficiente, la información al público, los permisos o cupos negociables de emisión, instrucciones, y protocolos.

Es de subrayar que la lista expuesta anteriormente, no es taxativa, más aun teniendo en cuenta que se trata de un tema de estudio relativamente reciente en Colombia, en el cual pueden generarse y consolidarse nuevas formas de *soft law*.

A continuación, se expondrán varias de estas manifestaciones de *soft law*, en aras del ejercicio académico para hacer una aproximación teórica, y en el siguiente capítulo, se desarrollarán a profundidad las circulares.

Documentos CONPES

En ejercicio de la actividad de planeación, el Estado principalmente mediante el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, se encarga del diseño y valoración de las políticas públicas y el manejo y asignación de la inversión pública, y genera documentos CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social, creado mediante la ley 19 de 1958) que revisten gran trascendencia para las entidades estatales; en particular para los municipios y departamentos, como guía fundamental para la ejecución de los programas y políticas gubernamentales, y también se efectúa la revisión del plan nacional de desarrollo.

Los documentos CONPES tienen naturaleza asesora y organizadora, y son muy valiosos para el derecho administrativo colombiano, porque no sólo se limitan a presentar sugerencias como órgano orientador estatal; esta forma de *soft law* administrativo también sirve para formular políticas públicas, tiene injerencia en el desarrollo legislativo, y es fundamental para la adopción de decisiones y para el establecimiento de objetivos de la administración pública.

Directivas

En desarrollo de la función de administrativa se presenta este instrumento de *soft law*, que no traspasa los límites internos de las entidades estatales, y dentro de los más reconocidos, se encuentran las directivas presidenciales, que se erigen como actos administrativos, conformados por órdenes en desarrollo de la potestad de reglamentación del primer mandatario de los colombianos.

Aunadas a las anteriores directivas, existen también otras en el derecho administrativo de Colombia: aquellas mediante las cuales los jefes de entidades públicas establecen lineamientos al interior de las mismas, como sucede con los ministerios y autoridades de la rama ejecutiva del poder público.

Acuerdos informales.

Los acuerdos informales son un mecanismo en los que se relacionan sujetos de derecho privado con estatales para la realización de actividades de interés general en las que hay beneficio mutuo, y en las cuales se crean obligaciones y derechos para el cumplimiento de las partes involucradas.

El crecimiento y poder económico de sectores industriales y comerciales particulares, ha fortalecido su importancia en los países y a nivel supraestatal, incentivando que el Estado propicie y llegue a consensos en temas de interés general con dichos sujetos para consolidar la

cooperación y su participación voluntaria. Esta forma de *soft law* no cuenta con reglamentación especial, sin embargo, es válida, y ha sido aplicada en sectores productivos.

Normas técnicas

Los procesos industriales requieren de procedimientos y lineamientos específicos y de alcance técnico, en aras de cumplir niveles de calidad que garanticen la seguridad en sus actividades y de los productos que ofrecen al consumidor. En este escenario, se crean las normas técnicas, que básica y generalmente son estándares de carácter voluntario, compuestos principalmente por la normalización y certificación: el primero aparece cuando se establecen unos procedimientos que regulan la fabricación y distribución de los productos, los cuales deben ser de calidad y seguridad garantizadas para el destinatario. La certificación justifica su existencia porque no sólo basta que existan unos parámetros técnicos, también que se puedan establecer unas constancias de cumplimiento a cabalidad con los requisitos de cada producto o servicio.

Las normas técnicas son resultado de una labor participativa y consensuada dentro de un organismo habilitado, pero carecen de fuerza vinculante y deben ser accesibles al público.

Documentos sobre responsabilidad social empresarial

Las entidades estatales encargadas de hacer seguimiento al área que exploten o desarrollen las empresas, como minera, energética u otra, deben hacer seguimiento a los compromisos voluntarios de las empresas que se plasman en documentos de responsabilidad social empresarial, en los que se tratan temas de medio ambiente y diversas áreas de los derechos humanos; estos documentos sirven de marco para las actividades empresariales, y se edifican como una exteriorización de autorregulación.

La responsabilidad social empresarial según Sarmiento (2011) se refiere a prácticas con sentido de responsabilidad, continuas y con criterios sustentables y éticos que requieren de acciones de distinto tipo, como sociales y legales.

Este tipo de *soft law* administrativo es expresión de las obligaciones que tienen las empresas y en especial con el entorno en el cual desarrolla sus labores, debido a que no deben desmejorar las condiciones socio - económicas de la comunidad, que de por sí, con la sola presencia de empresas o actividades estatales, sufre cambios de su diario vivir, pero no deben resultar vulnerados sus derechos; por ejemplo, la construcción de una autopista o doble calzada modifica las vías de acceso a barrios y veredas, afecta la ubicación y existencia del comercio y puede generar daños ambientales, como las alteraciones de los cauces de las fuentes hídricas y sequías de praderas.

Las empresas deben respetar los Derechos Humanos de las poblaciones donde despliegan sus labores comerciales e industriales o donde tengan posibilidad de influencia, por lo que es importante que, dentro de sus principios y estándares institucionales, incluyan la observancia de principios y normatividad local y global en materia de derechos.

Guías ambientales

De conformidad con la resolución 1935 de 2008 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que modifica la Resolución 1023 de 2005, las guías ambientales son un instrumento que sirve de consulta y referencia para unificar criterios de un sector del área del medio ambiente. Este modo de *soft law* administrativo de carácter auto regulatorio busca establecer parámetros que deben seguir las partes que desarrollan proyectos, y las entidades públicas encargadas de temáticas ambientales relacionadas con la obra que se adelante.

Dicho Ministerio en conjunto con los particulares destinatarios de estas normas, acuerda unos estándares de conducta de cumplimiento voluntario, que surten un trámite al interior de esa entidad para su aprobación y publicación.

Se evidencian como ejemplos de estas guías, las referentes a subsector fiquero, para la Industria del curtido y preparado de cueros, de Manejo ambiental de proyectos de infraestructura – subsector vial y de la industria láctea. Estas guías son documentos técnicos

no vinculantes de orientación y su existencia no excluye al interesado, de cumplir la normatividad ambiental vigente.

Guías de Colombia Compra Eficiente

Colombia Compra Eficiente fue creada por el decreto ley 4170 de 3 de noviembre de 2011 dada la importancia de la contratación pública para el país; se implementó una entidad que se dedica entre sus principales funciones, a crear políticas públicas en compra y contratación pública y a ser soporte adecuado en la ejecución del plan de desarrollo.

Esta entidad pública vinculada al Departamento Nacional de planeación desarrolla e implementa estándares y documentos tipo para las etapas de contratación pública, como pliegos, apéndice y contratos estándar, conforme a la circular 15 de 28 de agosto de 2014.

Como ejemplos de estas guías hallamos en la página web de Colombia Compra (2021) los referentes a: control social a la contratación en la gestión pública, buenas prácticas en la adquisición de software y servicios asociados, promover la participación de las Mipymes en los procesos de compra pública, entre otros.

Códigos de buenas prácticas

Es una forma de auto regulación acoplada al derecho administrativo de Colombia proveniente del derecho internacional, en las que actividades relacionadas con temas ambientales, mineros, energéticos y comerciales, recibieron reconocimiento jurídico en documentos debido a su uso reiterativo y su impacto en la economía. Es así como estas actividades que se volvieron prácticas, fueron reguladas e incluidas en documentos denominados códigos de buenas prácticas, los cuales son vinculantes (no significa que sean coercitivos, sino que producen efectos jurídicos) por medio del acuerdo voluntario en su contenido por las partes implicadas (empresas, ciudadanos o estados).

En este instrumento de *soft law* administrativo puede hacer presencia un tercero que efectúe control a las acciones de los involucrados de manera imparcial; y así como el contenido

de los códigos es acordado, igualmente se conviene la existencia de un medio extrajudicial para resolver controversias. Esta forma de auto regulación crea para las partes unas expectativas de que se presentarán comportamientos de determinadas maneras, y que existen unas disposiciones que guiarán las actividades comerciales y empresariales.

Información al público

Las entidades públicas requieren comunicarse con sus usuarios sobre las actividades que desarrollan para explicar los trámites que conocen e indicar las novedades de sus servicios, por lo que acuden a documentos que se pueden dar a conocer en distintas ubicaciones, como lugares visibles de sus instalaciones o incluso en sus cuentas oficiales de las redes sociales, en las que brindan información útil que puede tratar sobre distintos temas, sin que se constituyan en actos administrativos propiamente dichos ya que no se trata de decisiones de la administración pública, sino de publicaciones relacionadas con acciones ya adoptadas, o de datos formales como horarios, eventos o recomendaciones, mediante los cuales no se está afectando directamente los derechos de las personas, ni se está modificando el ordenamiento jurídico.

Instrucciones

La administración pública no sólo despliega sus acciones mediante documentos físicos y virtuales, también lo puede hacer directamente de manera verbal para mayor velocidad y efectividad de los procedimientos administrativos y servicios; de esta forma hacen su aparición las instrucciones, que primordialmente se dan al interior de una entidad, pero que no sirven para ser sustento de una sentencia.

Las circulares como soft law administrativo en Colombia

Adicionales a las descritas manifestaciones de *soft law*, a continuación, se expondrán los conceptos generales y características de uno de los principales instrumentos jurídicos de soft law administrativo en Colombia: las circulares, las cuales pueden ser internas, externas y

de servicios. Este tema también ha sido estudiado por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, como se observará más adelante; lo que pone de relieve que el *soft law* administrativo es una realidad en el derecho colombiano, con efectos jurídicos concretos y en constante crecimiento y reconocimiento.

En cuanto a la definición de circulares, como no hay concepto legal concreto y específico, es oportuna por lo detallada y descriptiva de sus elementos y características, la expuesta en la página web de la Alcaldía de Popayán (2021) “comunicación dirigida por una autoridad superior a una inferior sobre el mismo tema y con el mismo propósito. Este es el procedimiento empleado por las autoridades superiores para transmitir a las inferiores, sus instrucciones y decisiones”.

Esta manera de *soft law* administrativo se constituye por disposiciones de carácter genérico y que deben acatar los inferiores en la respectiva organización pública, por lo que son muy valiosas para regular las relaciones de la entidad y optimizar su funcionamiento.

Las circulares son un parámetro jurídico cada vez con mayor reconocimiento en la actuación de la administración estatal a nivel nacional y territorial para el desarrollo de políticas públicas, la organización interna de entidades y la interpretación jurídica de casos. Para los particulares, ofrece una posibilidad de especificidad de procedimientos en trámites que adelantan, y para los servidores públicos, aclara funciones y competencias respecto de las áreas en las instituciones que trabajan y fortalece la validez de sus decisiones. Lo descrito es importante, en razón a que las circulares hacen parte del derecho público, y tratan tópicos relacionados con bienes jurídicos colectivos y derechos fundamentales, por lo que permitir un mayor desarrollo jurídico así sea mediante *soft law*, robustece los postulados constitucionales.

En Sudamérica, las circulares han sido estudiadas por la doctrina no sólo en Colombia, también se evidencia que en Chile cuentan con distintos tipos de circulares como lo sostiene Cordero (2019); existen las circulares informativas, directivas y prescriptivas.

Características de las circulares

Las circulares como se expondrá en las próximas líneas, han sido estudiadas en algunas providencias del Consejo de Estado y la Corte Constitucional: analizando sus elementos y características, y siendo sustento para algunas interpretaciones en derecho de los casos. A continuación, se exponen las principales características de este instrumento de soft law administrativo:

Sin contar con la vinculatoriedad de rango de ley o de un acto administrativo, deben ser tenidas en cuenta por sus destinatarios para el adecuado desarrollo de funciones administrativas.

Son expedidas por un jefe de entidad o dependencia hacia sus inferiores y transmiten decisiones y lineamientos en trámites y actividades. En algunos casos, como las circulares externas, pueden producir efectos jurídicos a particulares.

No pretenden regular exhaustivamente toda un área de la entidad o una actuación de la administración; son un apoyo importante para la prestación de servicios de una manera más práctica y flexible.

Es un instrumento jurídico para que la administración pública desarrolle actos con efectos jurídicos en políticas públicas y la interpretación del derecho.

Pueden llegar a ser objeto de revisión por la jurisdicción contencioso administrativa con basamento en que sus actos están vinculados con la función administrativa.

Es importante traer a colación que las circulares, acorde con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, también están sujetas a los principios de la función

administrativa: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones. Además, deben tener presentes los principios erigidos en el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo: debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, coordinación, eficacia, economía, celeridad, transparencia y responsabilidad.

Los cánones constitucionales que en materia de derechos se han acoplado con normatividad internacional formando el bloque de constitucionalidad erigido en la carta política en su artículo 93, también deben reflejarse en las actividades públicas, incluso en el propio orden interno de las entidades y en los distintos procedimientos que adelanten los particulares relacionados con aquellas, como ocurre con las circulares. El abuso de poder y el flagelo de derechos puede aparecer no sólo en situaciones colectivas o de gran escala, también en el día a día de los trámites administrativos, por ejemplo, en servicios públicos o derechos de los consumidores, en los cuales se presentan un sinnúmero de barreras administrativas y prolongadas esperas que no sólo afectan la imagen y confianza en el Estado, sino que arriesgan o vulneran los derechos.

Ubicación de las circulares en las fuentes del derecho administrativo

Las circulares son instrumentos de *soft law* administrativo que básicamente contienen disposiciones para la organización administrativa pública con el fin de optimizar su funcionamiento interno, y también pueden por medio del jefe de la entidad estatal correspondiente, desarrollar facultades administrativas que permiten ofrecer mejor los servicios a los ciudadanos. Esta forma de expresión de *soft law* administrativo reviste trascendencia en la medida en que se está usando con mayor frecuencia y en temas nuevos para los operadores

jurídicos y los particulares; entrando en contacto con la ley, constitución, sentencias y los actos administrativos.

No obstante lo anterior, los efectos de las circulares no se reducen en el apoyo para la organización administrativa interna de las entidades públicas, que de por sí, en caso de hacerse adecuadamente, puede evitar fallas en ejercicio de la función administrativa y las correspondientes demandas, también produce efectos como aporte al activismo de la economía, el mejoramiento de la calidad de productos, bienes y servicios a la sociedad, mayor confianza de los particulares en la administración pública, expansión de las fuentes del orden jurídico administrativo, propicia el estudio de casos inexplorados por la jurisprudencia y dinamiza las herramientas de interpretación jurídica.

La aparición del *soft law* administrativo en el escenario jurídico, también ha significado una expansión en el sistema de fuentes jurídicas de Colombia, al complementar las leyes, la constitución y los instrumentos de *hard law* administrativo, y no se pueden ubicar en un solo espacio de las fuentes, ya que dentro del *soft law* administrativo existen distintas manifestaciones con características propias; es así como no se puede ubicar en un mismo lugar la información al público que una directiva administrativa, o una guía ambiental y un documento CONPES. Esto dificulta más el ejercicio de identificación de un instrumento en el sistema de fuentes, pero también lo hace más interesante y necesario para la interpretación y aplicación del derecho por los operadores jurídicos para la atención de los casos que se presentan ante la administración y ante los controles judiciales.

En este punto referente a las fuentes, vale decir que en este artículo se hace una aproximación conceptual, debido a que es un tema tan interesante, como extenso. El sistema de fuentes de Colombia con base en el papel protagónico que ha tenido la ley en el ordenamiento jurídico por la importancia del principio de legalidad, ha poseído una estructura

jerárquica históricamente, dentro de las cuales no se encontraban propiamente las circulares, y con la aparición de la actual carta magna colombiana, la jurisprudencia y los principios generales del derecho, aumentaron su importancia, así como hicieron su lugar los instrumentos de *soft law* para desarrollar el contenido del ordenamiento jurídico tradicional, en todo caso, sin superar o contraponer la posición que tienen figuras como los actos administrativos, en razón a su falta de obligatoriedad, las cuales constituyen una pauta valiosa para las autoridades administrativas y judiciales para materializar los derechos.

La administración pública acude directamente como fuente jurídica a los instrumentos de *soft law* administrativo para atender los casos que conoce, no obstante, no sucede lo mismo con los órganos judiciales cuando entran en contacto con estas manifestaciones, porque los consideran criterios auxiliares de interpretación.

Clasificación de las circulares

Las circulares en Colombia pueden ser de servicio, internas o externas. Esta enunciación no es taxativa ni excluyente del desarrollo de nuevos tipos de *soft law*, e inclusive como se podrá observar más adelante, se encuentran subclasificaciones interesantes que están en evolución.

Circulares internas

Las circulares internas han sido revisadas por la Honorable Corte Constitucional (Sentencia C-335/97, Colom.) que con una interpretación muy garantista de derechos ha indicado que con estos mecanismos se hace una legislación paralela al Congreso, que dificulta a los usuarios su información y comprensión, además estas circulares pueden incluir nuevos requerimientos no previstos en la ley, lo que va en contra de los artículos 84 (prohibición de exigencias adicionales cuando una actividad ha sido reglamentada de manera general) y 333 (libertad de la actividad económica y de la iniciativa privada) de la Constitución Política.

Se hace referencia a este tipo de circular, porque se ha estudiado y reconocido jurisprudencialmente, y siempre es valioso revisar los fallos de las altas cortes de justicia por el ejercicio hermenéutico de situaciones novedosas en el ordenamiento jurídico.

Circulares externas

Igualmente existen las circulares externas, las cuales van más allá del ámbito interno de la entidad estatal y crean consecuencias jurídicas vinculantes. Dentro de este tipo de circulares, se evidencian las disposiciones de la labor de inspección y vigilancia de las superintendencias; circulares relacionadas con desplazamiento forzado y competencias de las entidades territoriales; y circular conjunta externa sobre vigencias futuras. Es claro que estas circulares tratan temas de interés nacional que impactan en los derechos de los habitantes.

Circulares de servicio

Las circulares de servicio según Bustos (2019) tienen como función instruir, orientar y coordinar la administración, y deben proceder del desarrollo de funciones administrativas, y contar con un contenido decisorio o generador de efectos jurídicos vinculantes en el orden jurídico.

Estas características distintivas de las circulares de servicio, nos permiten vislumbrar la relevancia del criterio de la función administrativa (independiente que sean cumplido directamente por el Estado o facultando a particulares) para la interpretación de los actos administrativos, y también para algunas formas de *soft law* como las circulares. De igual forma, es notorio que estas formas de *soft law* administrativo, aunque no tienen exigibilidad de cumplimiento, si causan efectos jurídicos en la administración pública y en el ordenamiento jurídico por lo que deben ser tenidas en cuenta por las entidades y destinatarios.

Al interior de las circulares de servicio, que son reguladas por el artículo 137 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, se hallan las informativas,

que corresponden a avisos a particulares o personas públicas interesadas en el objeto de información. También están las circulares de actos administrativos, que se entienden como mandatos a sus inferiores jerárquicos, e incluso a veces afecta a particulares.

Como fue enunciado en las primeras líneas de este texto, las circulares descritas son las principales manifestaciones de este tipo de *soft law* en el ordenamiento jurídico colombiano, por cuanto la flexibilidad jurídica y las nuevas necesidades de la sociedad, propiciarán el surgimiento y consolidación de más formas de circulares.

Como corolario del anterior ejercicio de clasificación de las circulares, se evidencia que ya se trate de circulares internas, externas o de servicio, concurren elementos identificadores en esta importante forma de *soft law* administrativo: se producen al interior de una entidad pública, generan efectos jurídicos vinculantes al interior o exterior de la entidad, no tienen carácter de obligatoriedad, son instrumentos para la organización y actuación administrativa pública para mejorar sus servicios, y no se trata de actos administrativos. Además, las circulares de servicios por sus rasgos, son las que tienen mayor componente de disposiciones legales, y no a terrenos administrativos como las otras.

En aras del ejercicio académico y para resaltar la importancia de los controles sobre todas las actuaciones de la administración para la consecución de los fines constitucionales y hacer realidad los derechos de la población, cabe considerar en casos en los que una circular informe con imprecisiones en alguna parte de lo establecido en una norma o acto en que se basan, o que por ejemplo orienten mal a personal de una entidad o ciudadanos, y terminen afectando derechos o modificando situaciones jurídicas preestablecidas; éstas no pueden estar huérfanas de control, porque esto sería ir en contravía del principio de legalidad y del estado social de derecho.

Pronunciamientos jurisprudenciales sobre las circulares

El Honorable Consejo de Estado (Sección Primera, Sentencia de 19 de marzo de 2009) ha analizado y reconocido la importancia de las circulares, las cuales entendió inicialmente como manifestación de la función administrativa o como actos jurídicos de la Administración en sentido lato, que pueden ser sujetas de control judicial contencioso administrativo, dependiendo de su contenido. Para ser revisadas las circulares por estas instancias, requiere contener una decisión de autoridad pública que genere efectos jurídicos vinculantes a los destinatarios.

Posteriormente el propio Consejo de Estado (Sección Primera. Sentencia de 27 de noviembre de 2014) modificó la postura descrita, estimando que toda clase de circulares independiente de su objeto, por tratarse del ejercicio de la función administrativa, está sujeta al control de justicia contencioso administrativo. De este modo el honorable órgano de cierre judicial contencioso administrativo logró un avance jurídico y amplió el radio de revisión de casos en los que se involucre la actuación de la administración pública, al no limitarse sólo a los actos administrativos, sino a los actos en los que haya de por medio la función administrativa.

Esta última posición resulta interesante y más garantista para los ciudadanos, debido a que así como la administración ha incrementado sus actuaciones y las ha diversificado para la satisfacción de las necesidades de la población y tener mejores resultados, también el control judicial debe ir simultáneamente en evolución y en aumento su cobertura, para que ninguna manifestación de voluntad de la administración, quede inmune o exceptuada de los medios de control establecidos en el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, y de la constitución política; lo que redundará finalmente a favor de protección de derechos de la población.

Es significativa esta última posición del máximo órgano judicial en materia contencioso administrativa, en razón a que se debe velar por preservar el principio de legalidad (artículos 6, 121 y 123 de la Carta política), el cual es fundamental para el desarrollo de la función

administrativa. Del mismo modo porque conforme al artículo 103, los procesos que conozca la jurisdicción contencioso administrativo, tienen por objeto la materialización de los derechos reconocidos en la normatividad constitucional y legal, y la preservación del orden jurídico, lo cual no se puede lograr si realizan excepciones a juzgar actos administrativos, simplemente porque no afecten situaciones jurídicas particulares o por carecer de obligatoriedad.

Es de resaltar esta postura, porque el propio artículo 104 del código mencionado, referente a los temas que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo, expresa que tratará los casos vinculados con actos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al ordenamiento jurídico administrativo. Al observar con detenimiento, es posible evidenciar que no se dirige sólo a actos administrativos, manifiesta actos, lo cual abre espectro de posibilidades para el ejercicio de los medios de control para que no queden situaciones a dispensas de arbitrariedades.

Conclusiones

El *soft law* en derecho administrativo en Colombia es una realidad latente y en crecimiento, reconocida por el propio Consejo de Estado, como se ha venido observando con el tratamiento brindado a las circulares. El derecho se ha acoplado a una realidad jurídica caracterizada por la colaboración interna e interinstitucional, disminución de la jerarquización de funciones, acceso a la información, transparencia, garantismo y papel activo de la función administrativa.

Entorno al control judicial al *soft law* administrativo, las circulares no son consideradas de manera general como actos administrativos, pero son exteriorización clara de la función administrativa y, por lo tanto, son actos que deben estar sujetos a control judicial administrativo, conforme a la lectura progresista y garantista del honorable Consejo de Estado. Cabe referir también en cuanto al objeto de estudio judicial de los instrumentos de *soft law*, que la Corte

Constitucional ha reconocido la existencia de las circulares en el ordenamiento jurídico colombiano, y así como el órgano de cierre en materia contencioso administrativa, ha tenido una postura protectora de derechos.

Dentro de las circulares existentes, las de servicio acorde con el artículo 137 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, pueden ser sujetas al control de nulidad administrativa por expresa disposición legal.

Es diáfano que las circulares en concordancia con las características del *soft law* administrativo, no tienen un procedimiento específico preestablecido para su creación y existencia, lo que debe exhortar a la doctrina a impulsar el interés en la administración de justicia, la rama legislativa y al propio ejecutivo, a desarrollar el ordenamiento jurídico para fortalecer las herramientas de interpretación jurídicas, que redundará en beneficio de la población, y responde al proceso de constitucionalización del derecho administrativo.

El *soft law* administrativo implica una reducción de la intervención del Estado, debido a que confía algunas actividades de interés general a particulares, que las autorregulan con el acompañamiento o vigilancia pública.

El *soft law* administrativo refleja una evolución en el sistema de fuentes del derecho administrativo, como una categoría especial y que no es inferior al acto administrativo, además no sólo sirve de interpretación del derecho, sino también, para su aplicación en Colombia.

En principio se ha considerado que el *soft law* administrativo genera sólo efectos suaves (entiéndase su falta de obligatoriedad y coercibilidad) en el ordenamiento jurídico, pero esta apreciación se debe revisar, ya que actualmente algunas manifestaciones de este tipo, como los documentos CONPES, las circulares y las directivas presidenciales, son base fundamental y determinantes para la expedición de leyes o para la institución o modificaciones a trámites de impacto general.

El *soft law* administrativo es una oportunidad para que el país sea referente en estudio y desarrollo de las circulares y demás formas de *soft law* administrativo, que, por sus rasgos distintivos, tienen mucho potencial para modificar con mayor profundidad el sistema de fuentes del derecho administrativo.

En el tintero quedan abiertas puertas para la investigación de tópicos relacionados con el *soft law* administrativo: ¿podría acudirse a la acción de tutela para demandar este tipo de manifestaciones administrativas?, ¿qué tipo de responsabilidad corresponde por las afectaciones con el *soft law* administrativo y cómo se adelantan dichas reclamaciones?, ¿cómo se puede fortalecer la legitimidad de las actuaciones constitutivas de este tipo de instrumentos jurídicos?, ¿qué otros conceptos puede atraer el derecho administrativo del derecho internacional para mejorar el funcionamiento de las manifestaciones de *soft law*?, y ¿cómo se logrará que los jueces acoplen como fuente del derecho administrativo al *soft law*?

Referencias

Alcaldía de Popayán.

<http://www.popayan.gov.co/participacionciudadana/normatividad/resoluciones-circulares-y-actos-administrativos>

Araque, A. (2017). Relación entre el acto administrativo y el contrato estatal desde la perspectiva de la prestación de servicios públicos en Colombia. [Tesis para optar por el título de Magíster en derecho, Universidad Santo Tomás, Bucaramanga].

Ariño, G. (2007). El enigma del contrato administrativo. Revista de Administración Pública. ISSN: 0034-7639, núm. 172, Madrid. Enero-abril, p. 79 – 102.

Bocanegra, R. (2012). Lecciones sobre el acto administrativo. Thomson Reuters. Civitas. Editorial Aranzadi, S.A. Pamplona, España.

Bustos, M. (2019). El soft law como fuente del derecho administrativo colombiano. Prolegómenos. Universidad Militar Nueva granada. Vol. 22 Núm. 44. DOI: 10.18359/prole.3432.

Castro, J. y Guerra, Y. (2007). Diversas formas de la responsabilidad del Estado por la actividad administrativa. Informes de investigación: Grupo de Responsabilidad del Estado. Revista Diálogos de saberes. Revista No. 26, enero – junio.

Colombia Compra: <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias>

Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección Primera. Sentencia de 27 de noviembre de 2014. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Radicación Núm.: 05001233300020120053301.

Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección Primera. Sentencia de 19 de marzo de 2009. Consejero ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Radicación número:2006-00132-00.

Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de 4 de febrero de 2010. Consejera Ponente (E): Martha Teresa Briceño de Valencia. Radicación Núm.: 11001-03-27-000-2007-00046-00(16853).

Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de 12 de octubre de 2017. Consejero Ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto. Radicación Número: 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950).

Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sala Veintiséis especial de decisión. Sentencia de 18 de diciembre de 2020. Consejero ponente: Guillermo Sánchez Luque. Radicación número:11001-03-15-000-2020+01120-00 (CA).

Cordero, E. (2019). Los reglamentos como fuente del derecho administrativo y su control jurisdiccional. *Ius et Praxis*. Versión On-line ISSN 0718-0012. Vol. 25 no. 1 Talca.

Corte Constitucional. Sentencia T – 335 DE 1997. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo. Referencia: Expediente T-129077.

Corte Constitucional. Sentencia C – 1436 de 200. Magistrado ponente: Alfredo Beltrán Sierra. Ref. exp. D-2952.

Corte Constitucional. Sentencia C – 1436 de 2000. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra. Referencia: expediente D – 2952.

Covilla, J. (2019). El soft law como instrumento para dirigir al gobierno local. *REALA*. Nueva Época – No. 12, octubre – marzo – ISSN: 1989-897, p. 97 – 110.

- Guechá, C. (2007). Los contratos administrativos, una modalidad de actos administrativos. *Revisa principia iuris*. Sección I: Artículos de investigación. Centro de investigaciones Socio-Jurídicas. No. 7.
- Fernández, J. (2016). Capítulo cuarto, el contrato administrativo. *Derecho administrativo*. Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Franco, N. (2019). Análisis de la utilización del soft law en la argumentación y justificación de providencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en materia de autoridades regulatorias (2003-2019). [Tesis Maestría en derecho administrativo. Universidad del Rosario].
- Landa, C. (1996). La constitucionalización del derecho administrativo. Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad Nacional Mayor de San Marcos. *Themis-Revista de Derecho*.
- Martínez, J. (2018). El soft law en derecho administrativo y su control judicial en Colombia. *Revista digital de derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia. DOI: 10.18601/21452946.n.20.12. Bogotá.
- Medina, K (2016). La presencia del soft law en el derecho administrativo colombiano. Los documentos Conpes como manifestación del soft law en Colombia. [Trabajo de grado Maestría en derecho administrativo, Colegio mayor de nuestra señora del Rosario. Bogotá].
- Ortega, L. (2018). El acto administrativo en los procesos y procedimientos. Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.

- Patiño, F. (2018). La obligatoriedad de las circulares de la Procuraduría en las actuaciones administrativas estatales. [Trabajo presentado como requisito parcial para optar al título de especialista en derecho administrativo, Universidad libre Seccional Cúcuta].
- Pérez, A. (2017). La responsabilidad del Estado colombiano por el daño especial ocasionados en razón a las actividades lícitas [Artículo como requisito para el título de Especialista en derecho administrativo, Universidad Santo Tomás, Bogotá].
- Saddy, A. (2015). Códigos de buenas prácticas: concepto, naturaleza y su configuración como fuente del derecho administrativo. Universidad Federal Fluminense - UFF.
- Sánchez, L. (2019). El sistema de Hard – Law and Soft-Law en relación con la defensa de los derechos fundamentales, la igualdad y la no discriminación. Número 39, Publicación actas Congreso Internacional 70 Aniversario Declaración Universal de Derechos Humanos (2019) I ISSN: 1138-9877 i.
- Santaella, H. (2011). Algunas reflexiones sobre las nuevas formas de actuación administrativa impuestas por el mercado y la técnica y sus implicaciones para la ciencia jurídica-administrativa. Revista digital de derecho administrativo, N°5, primer semestre, p. 87-105.
- Santofimio, J. (2007). Tratado de derecho administrativo, introducción, tomo I. Segunda edición. Universidad Externado de Colombia.
- Santofimio, J. (1994). Acto administrativo. Procedimiento, eficacia y validez. Universidad Externado de Colombia.
- Santofimio, J. (2007). Tratado de derecho administrativo, acto administrativo. Segunda edición. Universidad Externado de Colombia. Tomo II.

- Sarmiento, D. El soft law administrativo. (2008). Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes con la administración. Madrid. Editorial Aranzandi.
- Sarmiento, D. La autoridad del Derecho y la naturaleza del soft law. Cuadernos de derecho público, núm. 28 (mayo-agosto 2006). P. 221 – 266.
- Sarmiento, S. (2011). La responsabilidad Social Empresarial: gestión estratégica para la supervivencia de las empresas. Dimens. Emprens. – Vol. 9 No. 2, Julio – Diciembre de 2011, p. 6 – 15.
- Suárez, W. (2014). La constitucionalización del derecho en el ordenamiento jurídico colombiano. 129 Universitas, 317-351. <http://77dx.doi.org/10.11144/Javeriana.VJ129.cdoj>
- Villar, L. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. Revista Derecho del Estado n.º 20, diciembre de 2007.