

Tendencias en derecho administrativo: el control judicial sobre el derecho blando producido en ejercicio de la función administrativa

Tendencies in administrative law: Judicial control of soft law in the exercise of administrative function in Colombia

Tendências em direito administrativo: O controle judicial sobre o direito mole produzido no exercício da função administrativa

Luisa Fernanda Murillo-Ortiz¹
Harold Rene Gamba-Hurtado²

Recibido: 8 de agosto de 2023

Aprobado: 15 de septiembre de 2023

Publicado: 20 de diciembre de 2023

Cómo citar este artículo:

Luisa Fernanda Murillo-Ortiz & Harold Rene Gamba-Hurtado. *Tendencias en derecho administrativo: el control judicial sobre el derecho blando producido en ejercicio de la función administrativa*. DIXI, vol. 26, n°. 1, enero-junio 2024, 1-31.
DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2024.01.07>

Artículo de investigación. <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2024.01.07>

¹ Especialista en Derecho Procesal de la Universidad Libre, sede Bogotá.
Correo electrónico: luisaf-murilloo@unilibre.edu.co

² Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.
Correo electrónico: haroldr-gambah@unilibre.edu.co



Resumen

Objeto: el presente artículo aborda el control judicial sobre los instrumentos de derecho blando o *soft law* que se producen en ejercicio de la función administrativa en Colombia, a partir de un ejercicio cualitativo de investigación que consiste en un análisis hermenéutico de la doctrina y la jurisprudencia relevantes.

Metodología: en primer lugar, se realiza un breve recorrido por el concepto de derecho blando y su relación con el concepto de acto administrativo. Segundo, se hace un análisis doctrinal acerca del control judicial sobre los actos de la administración desde la perspectiva del principio del efecto útil de las normas. Después, se analiza la posible ampliación del radio de acción del control judicial respecto a las manifestaciones de la función administrativa que no se enmarcan en el concepto clásico de acto administrativo, teniendo como eje el principio de efecto útil de las normas y su relación con la tutela efectiva de los derechos.

Hallazgos: se realiza un análisis jurisprudencial de las distintas posiciones asumidas por el Consejo de Estado en materia de control judicial sobre manifestaciones de la función administrativa que no constituyen actos administrativos en sentido estricto en Colombia. Esto nos permite establecer oscilaciones en la doctrina judicial sobre los criterios para definir el alcance del control judicial sobre el *soft law* en nuestro país, desde una tesis estricta hasta una tesis a favor de un control amplio sobre dichos instrumentos.

Conclusiones: existen principios en nuestro ordenamiento jurídico que respaldan la ampliación del ejercicio del control judicial sobre el derecho blando que emana de la administración en Colombia.

Palabras clave: acto administrativo, control judicial, derecho blando, efecto útil, *soft law*.

Abstract

Objective: This article addresses judicial control over soft law instruments produced in the exercise of administrative function in Colombia. It employs a qualitative research approach involving a hermeneutical analysis of relevant doctrine and jurisprudence.

Methodology: First, it briefly explores the concept of soft law and its relation to the concept of administrative acts. Second, it conducts a doctrinal analysis regarding judicial control over administrative acts from the perspective of the principle of the effective application of norms. Subsequently, it examines the potential expansion of the scope of judicial control concerning manifestations of administrative function that do not fit the classical concept of administrative acts, with a focus on the principle of the effective application of norms and its relationship with the effective protection of rights.

Findings: Finally, it conducts a jurisprudential analysis of the various positions assumed by the Council of State regarding judicial control over manifestations of administrative function that do not strictly constitute administrative acts in Colombia. This allows us to establish fluctuations in judicial doctrine regarding the criteria for defining the scope of judicial control over soft law instruments in our country, ranging from a strict thesis to a thesis in favor of broad control over such instruments.

Conclusions: Based on the above, we conclude that there are principles in our legal framework that support the expansion of judicial control over soft law emanating from the administration in Colombia.

Keywords: Administrative act, judicial control, soft law, effective application, soft law.

Resumo

Objetivo: Este artigo aborda o controle judicial sobre os instrumentos de direito mole ou *soft law* produzidos no exercício da função administrativa na Colômbia, com base em uma pesquisa qualitativa, consistindo em uma análise hermenêutica da doutrina e jurisprudência relevantes.

Metodologia: Primeiramente, faz-se uma breve explanação do conceito de direito mole e sua relação com o conceito de ato administrativo. Em seguida, é realizada uma análise doutrinária sobre o controle judicial dos atos da administração sob a perspectiva do princípio da eficácia das normas. Posteriormente, é analisada a possível ampliação do alcance do controle judicial em relação às manifestações da função administrativa que não se enquadram no conceito clássico de ato administrativo, tendo como base o princípio da eficácia das normas e sua relação com a proteção efetiva dos direitos.

Resultados: Por fim, é realizada uma análise jurisprudencial das diferentes posições adotadas pelo Conselho de Estado no que diz respeito ao controle judicial das manifestações da função administrativa que não constituem atos administrativos estritos na Colômbia. Isso permite estabelecer oscilações na doutrina judicial em relação aos critérios para definir a extensão do controle judicial sobre o direito mole em nosso país, desde uma tese estrita até uma tese em favor de um controle amplo desses instrumentos.

Conclusões: Com base no exposto, concluímos que existem princípios em nosso ordenamento jurídico que respaldam a ampliação do exercício do controle judicial sobre o direito mole emanado da administração na Colômbia.

Palavras-chave: Ato administrativo, controle judicial, direito mole, eficácia, *soft law*.

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como propósito analizar las distintas tesis desarrolladas a nivel jurisprudencial acerca del control judicial sobre los instrumentos de derecho blando proferidos en ejercicio de la función administrativa en Colombia, específicamente en el Consejo de Estado como órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

Dado que estos instrumentos son cada vez más utilizados por la administración, su impacto en la seguridad jurídica, el acceso a la justicia y la tutela de derechos es evidente. En este contexto, se exploran conceptos clave como *función administrativa*, *acto administrativo* y *derecho blando*, y se evalúa el control judicial desde la perspectiva de la regla del efecto útil de las normas.

En ese orden de ideas, estudiaremos los postulados del control administrativo y su ámbito de acción en el campo jurídico desde una órbita interna y particular. Se analizan dos tesis: una limitada del control judicial sobre el derecho blando, tras una interpretación taxativa de la norma, que establece el medio de control de nulidad establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2021, al consentir exclusivamente el control judicial solo a aquellos actos administrativos de carácter general que creen, modifiquen o extingan una situación jurídica; y otra tesis sobre el ensanchamiento del control judicial, que cobija de manera integral todas las manifestaciones de la función administrativa, con el fin de llevar a cabo un control judicial amplio y plausible de demanda cuando se afecte o se vulnere algún derecho de los administrados.

Por tal razón, se hará un análisis discursivo del derecho, tomando elementos de la hermenéutica, como la teoría discursiva extralegal, y usando para ello un método cualitativo-hermenéutico en el marco del modelo de la dogmática jurídica, pues hace referencia a la interpretación sistemática del derecho encaminado a descubrir deficiencias u omisiones en el sistema jurídico, aplicado en la jurisprudencia para el estudio de casos concretos, así como en la doctrina.

Lo anterior nos permite proponer una interpretación de las disposiciones normativas a partir de la regla del efecto útil de las normas, que da lugar a la seguridad jurídica, y mayor efectividad de la tutela judicial. Al no aplicarse esta regla por parte del poder judicial, prefiriendo aquellas interpretaciones limitantes y no integrativas cuando se trata del control sobre instrumentos de derecho blando, se desconoce la garantía fundamental de acceso a la administración de justicia.

Así las cosas, es necesario realizar un análisis amplio de la aplicación del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, con el objetivo de identificar los tópicos que han determinado el alcance del control judicial sobre las expresiones de la función administrativa, dando alcance amplio e integral respecto a las circulares administrativas y otras expresiones de la función administrativa, ya que pueden afectar derechos de los ciudadanos. Por esta razón, no puede verse limitado únicamente a los actos administrativos de carácter general.

II. LA FUNCIÓN Y EL ACTO ADMINISTRATIVO

A partir de la premisa de la separación de poderes, las funciones a cargo del Estado se distribuyen entre varios órganos independientes. Es así como las funciones legislativa, jurisdiccional, gubernativa y administrativa se encuentran a cargo de diferentes entidades. En este contexto, según Gordillo¹, el análisis de los actos administrativos encuentra su punto de partida en la función administrativa, que comprende toda actividad de los órganos administrativos, así como aquellas actividades desarrolladas por los órganos judiciales y legislativos, siempre y cuando no estén referidas a sus funciones específicas.

Así, la función administrativa es definida inicialmente como “el conjunto de tareas desempeñadas por las autoridades públicas y por los particulares que hayan sido autorizados por el Estado en virtud de la Constitución o la ley y hacen parte de la rama

1 Agustín Gordillo. **TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y OBRAS SELECTAS. TOMO 9: PRIMEROS MANUALES.** Fundación de Derecho Administrativo. (2017).

Ejecutiva o administrativa del Poder Público². Pero sin ser exclusiva de esta rama, pues, como se señaló arriba, desde las otras ramas también se participa activamente en ella. Algunos autores incluso definen como función administrativa todas aquellas a cargo del Estado y que no puedan considerarse como judicial o legislativa³.

Cassagne distingue entre un criterio subjetivo y uno orgánico, según el cual la función administrativa es la actividad que desarrolla la rama ejecutiva, exceptuando funciones de gobierno, normativas y algunas jurisdiccionales, y un criterio objetivo o material, que reconoce que algunas actividades materialmente administrativas provienen de la rama legislativa y judicial. De acuerdo con este último criterio, la función administrativa será toda "actividad que en forma inmediata, permanente, concreta, práctica y normalmente espontánea desarrollan los órganos estatales para alcanzar el bien común"⁴. A partir de lo anterior, varios autores han analizado el desarrollo de la función administrativa en las otras ramas del poder público, bajo un criterio funcional⁵.

Espinoza y Rivas se concentran en la distinción entre la función administrativa y la función jurisdiccional del Estado, con base en un criterio residual. Así, concluyen que aquellas funciones que persigan la protección de los intereses generales y que no puedan ser calificadas como función jurisdiccional o legislativa serán consideradas como administrativas⁶. Por otra parte, Guzmán analiza la función administrativa a partir de la distinción entre esta y la *función gubernativa*. Asimismo, caracteriza a la función administrativa resaltando la obligación de someterse a la Constitución y a la ley, y el control al que está sometida por parte de la administración y de la jurisdicción⁷.

En este marco, junto con Perilla, podemos establecer que el Estado de derecho es el determinante fundamental de la función administrativa, siendo la sujeción al ordenamiento jurídico su principal referente. Con base en lo anterior, desarrolla los principios que deben orientar la función administrativa, entre los que menciona el

-
- 2 Maribel Ortiz Méndez. *La función administrativa ejercida por el Congreso de la República*. Tesis de grado, Universidad del Rosario. 2017. Pág. 16
 - 3 Alexander Espinoza Rausseo y Jhenny Rivas Alberti. *El concepto de la función administrativa y su delimitación frente a los actos de naturaleza jurisdiccional*. REVISTA JUSTICIA Y DERECHO, vol. 3, núm. 2. 2020. Pág. 1-18
 - 4 Juan Carlos Cassagne. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO 1. 8.ª edición. Abelardo Perrot. (2006).
 - 5 Maribel Ortiz analiza la función administrativa en la rama legislativa. Younes expone los distintos criterios con los que se ha pretendido definir la función administrativa. Ver: Diego Younes Medina. *El concepto de función administrativa, un referente necesario*. Ed. Diego Younes Medina. CONSEJOS SUPERIORES DE LA ADMINISTRACIÓN, NEOCORPORATIVISMO Y PARTICIPACIÓN ORGÁNICA. Editorial Universidad de Rosario. (2011). Pág. 1-56.
 - 6 Alexander Espinoza Rausseo y Jhenny Rivas Alberti, *supra*, nota 3.
 - 7 Christian Guzmán Napurí. *Un acercamiento al concepto de función administrativa en el estado de derecho*. REVISTA DERECHO & SOCIEDAD, núm. 31. Pág. 285-291.

principio de legalidad, la división de poderes, el respeto por los derechos fundamentales, la responsabilidad, la prevalencia del interés general y el control de la actividad de la administración⁸.

Ahora bien, con el fin de concretar su labor, la administración desarrolla esta función y plasma sus decisiones a través de diversas manifestaciones, entre las que se encuentran los actos administrativos, entendidos tradicionalmente como “toda manifestación de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizado por una administración pública en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”⁹.

1. El acto administrativo y sus efectos jurídicos

La Corte Constitucional colombiana ha definido el acto administrativo como “la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de estos”¹⁰. Asimismo, Ortega define los actos administrativos como aquellas manifestaciones de la voluntad de la administración dirigida a crear, modificar o extinguir derechos a favor o en contra de los administrados¹¹.

De tal definición se puede extraer, en primer lugar, que es una manifestación de voluntad de la administración. Dicha manifestación debe estar llamada a producir efectos jurídicos, excluyendo aquellas declaraciones no destinadas a generarlos. Esos efectos jurídicos consisten en la creación, modificación o extinción de derechos o deberes para los administrados. Por tanto, en principio, este concepto excluye aquellas declaraciones que generan efectos en el interior de la administración.

Por otra parte, Vergara señala que los actos administrativos son “declaraciones y, como tales, manifestaciones de la función administrativa estrictamente jurídicas, que no comprenden la manifestación de las decisiones que en ella se contienen, esto por cuanto tal materialización cae en el campo de las operaciones administrativas”¹². En este mismo sentido, Rodríguez Arana señala que “[...] en el caso de disposiciones

8 Julián Fernando Perilla Zamudio. *El acto administrativo como expresión de la función administrativa*. IN VESTIGIUM IRE, vol. 9, núm. 1. 2015. Pág. 175-183.

9 Diego Younes Medina, *supra*, nota 5. Pág. 119.

10 Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA C-1436/2000. (M.P. Alfredo Beltrán Sierra; 25 de octubre de 2000).

11 Luis Germán Ortega Ruiz. *EL ACTO ADMINISTRATIVO EN LOS PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS*. Universidad Católica de Colombia. (2018). Pág. 11-34

12 Hernán Darío Vergara Mesa. *FUNDAMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. Tirant lo Blanch. (2021). Pág. 194.

administrativas, ha de quedar claro si estamos ante una norma administrativa o si nos encontramos ante un acto administrativo [...] hemos de poder saber si estamos ante un decreto del consejo de ministros, que es una norma, o ante una orden ministerial, que para algunos es una norma y para otros es un acto administrativo”¹³.

De acuerdo con lo anterior, parecería claro que cuando se trata de expresiones de la función administrativa distintas del acto administrativo, no se crean efectos hacia los administrados. Así, podremos identificar estas manifestaciones a partir de su distinción frente a los actos administrativos, que permitirán delimitar el alcance de la función administrativa y, posteriormente, proceder a estudiar su papel en el ordenamiento jurídico colombiano.

III. LA IRRUPCIÓN DEL DERECHO BLANDO EN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

Para acercarnos al concepto de *derecho blando*, cómo se relaciona con el concepto de *acto administrativo* y cómo reconfigura el desarrollo de la función administrativa, es necesario aproximarnos al concepto de *norma jurídica*, iniciando por una breve referencia a la norma en sentido general y a los usos del lenguaje asociados a ella. La norma pertenece al lenguaje prescriptivo, que busca guiar el comportamiento en lugar de solo describir la realidad¹⁴.

En el universo de las normas como pautas de comportamiento, la norma jurídica es aquel precepto cuyo cumplimiento está respaldado por la amenaza o el uso efectivo de la fuerza organizada, idealmente bajo el monopolio del Estado. Dichas normas jurídicas pueden coincidir con otras normas sociales o entrar en tensión con ellas cuando pretende transformar unas determinadas relaciones sociales¹⁵.

Ahora, la vigencia de dicha norma jurídica, en cuanto norma vinculante, está relacionada con el reconocimiento que los agentes hagan de su integración con el

13 Jaime Rodríguez Arana. DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL. TOMO I: INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO CONSTITUCIONAL. Editorial Netbiblo. (2008). Pág. 88

14 De acuerdo con Sieckmann, “la concepción semántica de las normas sostiene que son el contenido de enunciados que expresan lo que es obligatorio, prohibido o permitido, o lo que al menos se puede expresar de esa manera”. Ver: Jan Sieckmann. *Norma jurídica*. Coords. Jorge Luis Fabra Zamora y Verónica Rodríguez Blanco. ENCICLOPEDIA DE FILOSOFÍA Y TEORÍA DEL DERECHO, VOLUMEN 2. Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2002). Pág. 896

15 De acuerdo con Mayer, “la contraposición entre normas de cultura y normas jurídicas no debe hacernos pasar por alto que Derecho y cultura no son ideas antagónicas. El Derecho es uno de los factores culturales más importantes”. Ver: Max Ernst Mayer. *NORMAS JURÍDICAS Y NORMAS DE CULTURA*. Hammurabi. (2000). Pág. 62.

ordenamiento jurídico en su conjunto (tanto en términos de su formación, como de su contenido), cuya vigencia también depende de dicha “regla de reconocimiento”¹⁶, razón por la cual la labor de los tribunales es crucial para establecer y mantener esta validez.

1. Concepto de derecho blando o *soft law*

Si la vigencia de una norma depende del reconocimiento que los agentes hagan de su integración con el ordenamiento jurídico, nos vemos abocados a la posibilidad de que otro tipo de preceptos se integren a este ordenamiento. El derecho blando abarca prescripciones que terminan por ser fuente del derecho administrativo, así como por definir o determinar situaciones jurídicas, de manera directa o indirecta, sin ser vinculantes en sentido estricto, lo cual hace problemática su definición como normas jurídicas.

Pastore define el *soft law* como normas no vinculantes, pero prácticas; para lo cual establece conexiones con la hermenéutica jurídica y su interpretación en el contexto del derecho internacional. El autor plantea de qué manera el derecho blando adquiere características de norma jurídica a partir de la interpretación que de dichas disposiciones se realiza al momento de su aplicación¹⁷. Daza aborda el surgimiento de una nueva forma de gobernanza mediante la implementación de normas “indefensas”, que tienen un impacto en la administración interna y en las acciones que afectan a los ciudadanos¹⁸.

El derecho se origina en fuentes formales y materiales. Las primeras, como la Constitución y las leyes, establecen directamente el derecho vigente¹⁹. Las segundas, con una connotación social y política, incluyen el *soft law* o derecho blando. Este término alude a instrumentos que, mediante declaraciones internacionales como acuerdos, convenios y códigos de buen gobierno, dan forma a áreas de validez sin

16 Hart plantea la regla de reconocimiento como la regla que soporta la vigencia y la eficacia de un ordenamiento jurídico, siendo la pauta que establece las características que deben reunir las demás reglas para hacer parte de un sistema jurídico. Ver: H. L. A. Hart. *EL CONCEPTO DE DERECHO*. Abelardo Perrot. (1961). Pág. 117

17 Baldassare Pastore. *Soft law y la teoría de las fuentes del derecho*. *SOFT POWER*, vol. 1, núm. 1. 2014. Pág. 74-89.

18 Mario Felipe Daza Pérez. *LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS A LA LUZ DE LAS NORMAS DE DERECHO BLANDO*. Editorial Universidad Externado. (2020).

19 Michel Federico Bustos Romero. *El soft law como fuente del derecho administrativo colombiano*. *PROLEGÓMENOS: DERECHOS Y VALORES*, vol. 22, núm. 44. 2019. Pág. 35-48, 39.

contar con regulación autónoma. Aunque no poseen carácter vinculante²⁰, influyen en la interpretación jurídica, reflejando la necesidad de una cooperación institucional efectiva y activa, en concordancia con la soberanía estatal.

El derecho blando, como fuente material, influye en la esfera del derecho administrativo al fomentar enfoques innovadores de gestión, impulsar la cooperación y permitir una administración más flexible y efectiva en el contexto de las complejidades actuales. El derecho blando refleja cómo instrumentos declaratorios pueden moldear el entorno jurídico y administrativo, generando nuevas perspectivas sobre la regulación y la colaboración en el contexto gubernamental y ciudadano, siendo, en sentido estricto, más dúctil que las normas jurídicas.

El derecho blando se destaca en el ámbito del derecho administrativo al impulsar nuevas modalidades de gestión y colaboración entre entidades gubernamentales y ciudadanos²¹. Su relevancia radica en su papel en el Estado posmoderno, lo que permite que la administración alcance objetivos y cumpla compromisos internacionales de manera eficaz y eficiente²².

Este concepto dinamiza y transforma la administración pública al brindar flexibilidad y adaptación a la realidad cambiante. Así, "representa un modo fluido y flexible por parte de los Estados, firmes tutores de sus esferas de soberanía, para hacer frente a la defensa de sus intereses particulares junto con la imposibilidad de adoptar una regulación vinculante y universal"²³. Además, promueve la cooperación entre poderes públicos y ciudadanos, atendiendo a las necesidades del administrado y a la intervención legítima de la administración en el marco estatal.

Así, de acuerdo con Sánchez Pérez, existen varios supuestos de aplicación del derecho blando por parte de la administración, como lo son: las instrucciones organizativas y de servicio, las instrucciones interpretativas de la norma, las directivas del ejercicio de la discrecionalidad y las instrucciones administrativas supletorias de la ley²⁴, como parte de una actividad *informal* de la administración.

20 De acuerdo con Bustos, este "no es un derecho vinculante; responde a normas y principios, pero no a reglas, y no es aplicable a través de una resolución vinculante de controversias". Ver: *Id.* Pág. 40.

21 Cynthia Paola Chiriboga Freire. *El paradigma del derecho blando administrativo: un análisis del dictamen del Procurador General del Estado*. Trabajo de grado, Universidad San Francisco de Quito. 2019. Pág. 6.

22 Michel Federico Bustos Romero, *supra*, nota 19. Pág. 40.

23 Baldassare Pastore, *supra*, nota 17.

24 Alexander Sánchez Pérez. *LAS NORMAS DE DERECHO BLANDO: UN ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS EFECTOS DE LA RESERVA DE INSTRUCCIÓN SOBRE EL DERECHO TERRITORIAL*. Editorial Universidad Externado. (2012). Pág. 72.

2. La dogmática del derecho blando en Colombia

Ahora bien, el derecho blando se entrelaza con el ordenamiento jurídico colombiano a través del concepto del *bloque de constitucionalidad*. Este bloque comprende normas externas a la Constitución, pero fundamentales para el control de leyes nacionales, incluyendo tratados internacionales con prevalencia en el ámbito interno. Destaca el principio de *ius cogens*, que abarca normas imperativas aceptadas globalmente, como el derecho internacional humanitario en Colombia²⁵.

Este enfoque desafía la tradicional obligatoriedad basada en tratados y se adapta a la complejidad de la globalización. Cepeda explora el papel del *ius cogens* en la interpretación judicial y el potencial del *soft law* para guiar la justicia transicional, insinuando que criterios de este tipo pueden influir más allá de las normas internacionales ratificadas por el Estado, contribuyendo a la evolución de la jurisprudencia y alineándose con la naturaleza cambiante del derecho en un mundo interconectado²⁶.

En concreto, el derecho blando permite a la administración emitir regulaciones generales con impacto más allá de su obligatoriedad, complementando disposiciones y resolviendo vacíos interpretativos. Es esencial en el derecho administrativo para la definición de situaciones legales, aunque no sea vinculante como las normas jurídicas²⁷. Según Martínez, en la sociedad posmoderna, el *soft law* ya facilita los objetivos estatales, pero advierte sobre posibles vulneraciones de derechos si se omiten garantías fundamentales en su creación debido al limitado control sobre este²⁸.

Dicho concepto incluye instrumentos que “ejercen la función de ordenar los ámbitos de validez de dichas competencias jurídicas y administrativas internas, a

25 El derecho internacional humanitario, dentro del ordenamiento jurídico colombiano, posee la característica de ser *ius cogens*, entendido “como una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario”. Ver: Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA C-574/92. (M.P. Ciro Angarita Barón; 28 de octubre de 1992).

26 Estas normas se establecen como derecho imperativo, lo cual “permite afirmar la existencia de normas abiertas y materiales, que no deben su obligatoriedad al derecho de los tratados”. Ver: Emerson Harvey Cepeda Rodríguez. *Interrelación entre el ius cogens y el derecho blando. Derechos sociales y responsabilidad social corporativa en la justicia transicional*. DERECHO PÚBLICO, núm. 36. 2016. Pág. 4. El autor llega a plantear que a través de criterios de interpretación provenientes de *soft law* es posible establecer lineamientos específicos para el desarrollo de la justicia transicional en nuestro país, más allá del ordenamiento jurídico internacional ratificado por el Estado colombiano. De tal modo, toma tres ejemplos para mostrar su tesis: “1) la posible aplicación de sanciones restaurativas, no punitivas; 2) el desarrollo de los llamados DESC; y 3) la apropiación de conceptos provenientes de la doctrina de la responsabilidad social corporativa”.

27 Cynthia Paola Chiriboga Freire, *supra*, nota 21. Pág. 44.

28 Darío Martínez Jurado. *El soft law en derecho administrativo y su control judicial en Colombia*. REVISTA DIGITAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, núm. 20. Pág. 289-343, 291.

través de formas declaratorias de carácter internacional²⁹, como acuerdos, convenios, circulares³⁰, códigos de buen gobierno, recomendaciones, etc. En Colombia, ejemplos de normas de derecho blando serían las circulares de servicio, las directivas presidenciales, los documentos Conpes, los manuales de gestión como el Modelo Integrado de Gestión (MIPG), las guías de la Agencia Nacional de Contratación, así como los conceptos emitidos por las autoridades en relación con los asuntos de su competencia. Aunque en su mayoría no tienen regulación propia, definen permanentemente situaciones legales³¹.

Son varios los autores que exploran cómo la introducción del derecho blando ha ejercido una transformación en el ámbito del derecho administrativo. Medina aborda el concepto del *soft law* desde una perspectiva comparativa, enfocándose en su adopción y su influencia en la administración, especialmente a través de documentos como los Conpes³². Bustos, desde un análisis comparativo, investiga cómo las normas de derecho blando impactan en el derecho administrativo y propone una clasificación para situarlas dentro del ordenamiento³³.

Chiriboga plantea una perspectiva crítica hacia la visión imperativa del derecho administrativo, proponiendo el paradigma del “derecho administrativo blando”

29 Karen Adriana Medina González. *La presencia del soft law en el derecho administrativo colombiano: los documentos CONPES como manifestación del soft law en Colombia*. Tesis de maestría, Universidad del Rosario. 2016. Pág. 4.

30 El Consejo de Estado, en sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P. William Hernández Gómez, 15 de septiembre de 2022, radicado 11001-03-25-000-2012-00680-00 (2361-2012), define *circular* como “una comunicación emitida por una autoridad superior a una inferior respecto a un determinado tema, con el propósito específico de transmitir instrucciones y decisiones a través de las cuales se expone el criterio jurídico o la interpretación de dicha autoridad frente a las normas que le corresponde aplicar en ejercicio de sus funciones. Se trata de instrumentos jurídicos que, sin tener las características propias del reglamento, expresan una manifestación general de la administración con carácter obligatorio para sus destinatarios”.

31 Álvarez y Medina, por separado, establecen ejemplos claros de la existencia del *soft law* como fuente de derecho dentro de nuestro ordenamiento jurídico, como lo son los documentos Conpes o las guías y los manuales de la Agencia Nacional de Contratación. Asimismo, Marín identifica el carácter prescriptivo que resulta desprenderse de los conceptos proferidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Sobre estos últimos, de acuerdo con el Estatuto Tributario. Ver: Luz Astrid Álvarez Patiño. *La potestad normativa de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente en el sistema de fuentes de derecho en la contratación estatal*. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS, vol. 50, núm. 132. 2020. Pág. 50-79; Mauricio Marín Elizalde. *¿Los conceptos proferidos por la administración generan responsabilidad para el Estado?* REVISTA DE DERECHO FISCAL, núm. 4. 2008. Pág. 129-142; Karen Adriana Medina González, *supra*, nota 29.

32 Karen Adriana Medina González, *supra*, nota 29.

33 Michel Federico Bustos Romero, *supra*, nota 19.

como alternativa caracterizada por sus efectos generales, aunque no obligatorios, y su habilidad para llenar vacíos normativos y moldear la interpretación de normas tradicionales³⁴. Álvarez Patiño explora las competencias de la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente (ANCP-CCE), y concluye que sus normas restringen la discrecionalidad estatal en contratación, lo cual requiere análisis exhaustivos de legalidad y control³⁵.

En conjunto, estos análisis destacan cómo la incorporación del derecho blando ha impulsado una metamorfosis en el campo del derecho administrativo en Colombia, influyendo en la interpretación, aplicación y estructura normativa en respuesta a los desafíos de una sociedad en constante cambio.

IV. LA SEGURIDAD JURÍDICA Y SU RELACIÓN CON EL CONTROL JUDICIAL AMPLIO SOBRE LAS MANIFESTACIONES DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

Ahora bien, vista la naturaleza de las normas de derecho blando y su capacidad para incidir en la relación entre el Estado y los administrados, existe un riesgo de infringir el ordenamiento y de vulnerar derechos mientras no se cuente con una adecuada regulación de lo que hoy es una zona gris del actuar de la administración. Así, surge un problema cuando “las normas de derecho blando alteran los límites de su concepción, convirtiendo la zona informal de la administración en una zona gris de ilegalidad”³⁶. Por tal razón, luego de explorar el concepto de derecho blando y su influencia en la reconfiguración del derecho administrativo, debemos enfocarnos en el control judicial sobre las manifestaciones de la función administrativa y en las herramientas existentes para el control sobre las normas de derecho blando.

La jurisdicción de lo contencioso-administrativo se establece para resolver disputas relacionadas con la actividad de entidades públicas y de particulares en funciones públicas, centrándose en las funciones de las ramas del poder público, especialmente en la función administrativa (Ley 1437 de 2011, art. 104)³⁷. Actualmente, esta jurisdicción incluye al Consejo de Estado como máxima autoridad y última

34 Cynthia Paola Chiriboga Freire, *supra*, nota 21.

35 Luz Astrid Álvarez Patiño, *supra*, nota 31.

36 Alexander Sánchez Pérez, *supra*, nota 24. Pág. 87.

37 Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011. Diario Oficial 47.956.

instancia, a los tribunales administrativos y a los juzgados administrativos (Ley 1437 de 2011, art. 107 y siguientes)³⁸.

El Consejo de Estado desempeña roles como órgano consultivo supremo del poder ejecutivo en asuntos de administración, siendo escuchado en situaciones estipuladas por la Constitución y la ley. También, diseña y presenta proyectos de actos legislativos y proyectos de ley, entre otras funciones (Ley 1437 de 2011, art. 112)³⁹. Este órgano resuelve disputas sobre la responsabilidad extracontractual de entidades públicas, contratos en los que participa una entidad pública o un particular con funciones públicas, entre otros temas (Ley 1437 de 2011, art. 104)⁴⁰.

En su esencia, la jurisdicción garantiza el control sobre los actos administrativos de la administración pública, independientemente de la rama del poder público, mientras se respeten los derechos humanos. Por tanto, todo acto administrativo está llamado a control por parte de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo⁴¹. Con base en esto, procederemos al análisis detallado de la competencia de esta jurisdicción, sus elementos esenciales y su control sobre la actividad administrativa.

Entonces, consideraremos aspectos relevantes para los administradores de justicia a fin de asegurar la plena ejecución de los derechos fundamentales, especialmente el acceso efectivo a la justicia. En última instancia, nuestro análisis busca esclarecer el papel vital de la jurisdicción en el equilibrio entre los poderes del Estado y la protección de los derechos de los ciudadanos, en el contexto de la función administrativa.

1. El alcance del control judicial

La globalización ha catalizado una serie de transformaciones y adaptaciones en todos los ámbitos de la sociedad, forjando nuevos desafíos en el ordenamiento jurídico nacional. En este sentido, la normatividad internacional ha ejercido una influencia trascendental en la administración de justicia, lo cual ha provocado una modificación en las fuentes del derecho y, por ende, en la interpretación y administración de la justicia. Este proceso ha conferido una mayor flexibilidad, participación y enfoque global al sistema legal.

38 *Id.*

39 *Id.*

40 *Id.*

41 Erick Rincón y Camilo Vergara. **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA: HACIA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO**. Editorial Universidad del Rosario. (2017).

Los actos administrativos, a los que Martínez⁴² hace referencia como “manifestaciones unilaterales de la voluntad creadoras de situaciones jurídicas”, han sido el foco central de análisis en el ordenamiento jurídico colombiano. Sin embargo, se ha prestado poca atención a la figura del *soft law*, que actualmente ejerce un papel fundamental en la interpretación y las decisiones judiciales, generando efectos normativos de alcance general e incluso efectos jurídicos en sentido estricto.

A partir de este postulado, y de la necesidad de restringir el “reducto de inmunidad” de los actos de la administración, señalado por García de Enterría⁴³, surge la necesidad de que se amplíe el alcance del control judicial, dejando de lado la limitación existente a los actos administrativos, así como extenderlo a aquellas herramientas del *soft law* que inciden en los fallos y en la toma de decisiones por parte de jueces y tribunales.

Frente a lo anterior, elementos como el control sobre las actuaciones adquieren un carácter de suma importancia a través de figuras como el control de legalidad que, de acuerdo a Campolieti, “se fundamenta sobre los aspectos reglados de la decisión administrativa, aunque también alcanza a los límites externos de la discrecionalidad propiamente dicha, es decir, si la actividad discrecional fue ejercida dentro del margen de actuación o elección permitido por la norma”⁴⁴; es decir, validando que esta se encuentre dentro de lo legal y se ajuste a lo razonable.

El fortalecimiento del papel de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo es evidente en Colombia, con el Consejo de Estado como entidad máxima. La función de este órgano, como consejero supremo del poder ejecutivo y su rol en la resolución de controversias y litigios vinculados a la administración pública, ha ido consolidándose especialmente a través de la Ley 1437 de 2011. Esta ley ha limitado en gran medida las potestades regladas y discrecionales de la administración, que antes escapaban al control judicial.

A manera de ejemplo, en el ámbito de la doctrina de la deferencia, que prevalece en sistemas como el anglosajón, surge el concepto de que el poder judicial debe respetar la interpretación administrativa de las normas. El caso Chevron en Estados Unidos, verbigracia, pone de relieve cómo el control judicial no radica en establecer una interpretación legal, sino en evaluar si la interpretación administrativa es razonable

42 Darío Martínez Jurado, *supra*, nota 28.

43 Eduardo García de Enterría Martínez-Carande. *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 38. 1962. Pág. 159-208, 194.

44 Federico Campolieti. *El control judicial de la discrecionalidad administrativa*. Dir. Guido Santiago Tawil. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Abeledo Perrot. (2011). Pág. 619-630.

y conforme al marco jurídico⁴⁵. Poyanco, en contraposición, advierte sobre los riesgos antidemocráticos de un activismo judicial excesivo que extienda el control judicial a interpretaciones con componentes políticos⁴⁶.

Por otro lado, Martínez subraya que el *soft law* se ha convertido en una herramienta de aplicación recurrente en la administración⁴⁷. A pesar de sus beneficios en la consecución de objetivos estatales en una sociedad posmoderna, también plantea preocupaciones sobre la posible omisión de principios y garantías fundamentales, así como la vulneración de derechos de los administrados debido a la insuficiente supervisión de estos instrumentos normativos.

En resumen, podemos decir que la globalización y la emergencia del *soft law* han generado impactos significativos en la administración de justicia. Este nuevo contexto plantea desafíos y oportunidades para ampliar el alcance del control judicial, adaptándolo a una realidad jurídica más dinámica y abierta, y para asegurar una adecuada protección de los derechos fundamentales en la era contemporánea.

2. Concepto de control judicial a partir de una visión amplia

Es relevante señalar que el Consejo de Estado cumple un rol fundamental como ente rector funcional en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, así como en la jurisdicción constitucional, mediante la acción de tutela. Su función radica en determinar la conformidad de las actuaciones administrativas y las declaraciones de la administración con el ordenamiento jurídico superior, en el contexto del ejercicio de la función administrativa. De acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado, “[...] la jurisdicción de lo contencioso-administrativo únicamente se ocupa del estudio de los actos definitivos, expresos o fictos, que culminen un proceso administrativo, en la medida en que se presumen legales, gozan de los atributos de ejecutividad y ejecutoriedad e impactan en las relaciones de las personas naturales y jurídicas, sus derechos y obligaciones”⁴⁸.

45 Jorge Pérez Alonso. *¿El ocaso de Chevron?: auge y fracaso de la doctrina de la deferencia judicial hacia el ejecutivo*. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 184. Enero-abril 2011. Pág. 325-348, 345.

46 Rodrigo Andrés Poyanco Bugueño. *Los jueces constitucionales, la política y la diferencia judicial*. DERECHO PÚBLICO IBEROAMERICANO, núm. 2. Abril 2013. Pág. 67-101, 99.

47 Darío Martínez Jurado, *supra*, nota 28.

48 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, 14 de mayo de 2020, radicado 25000-23-42-000-2017-06031-01(5554-18).

Tanto ciudadanos como la administración tienen la capacidad de activar los controles judiciales, que incluyen medios como nulidad, nulidad por inconstitucionalidad, restablecimiento del derecho y reparación directa. Además, la administración puede demandar por nulidad de sus propios actos⁴⁹. La función del juez contencioso-administrativo ha ganado fuerza en el control de actos administrativos, incluso en áreas antes consideradas fuera de su alcance, como las decisiones discrecionales y la interpretación de normas.

Campolieti analiza el control judicial en relación con las facultades regladas y discrecionales de la administración, utilizando la teoría de conceptos jurídicos indeterminados⁵⁰. Zapata compara el control judicial en sistemas europeos y anglosajones, argumentando que el derecho administrativo debe respetar los derechos de los administrados y requerir un control amplio e imparcial⁵¹. Moncada aborda el principio del efecto útil de la norma como guía para la interpretación del derecho en el contexto colombiano, basándose en la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵².

V. EL EFECTO ÚTIL DE LAS NORMAS Y EL ENSANCHAMIENTO DEL CONTROL JUDICIAL

Los jueces cumplen un rol de “creadores de derecho” al pronunciar el derecho que dirime una determinada controversia, y constituyen así la propia premisa de reconocimiento del derecho según el caso en concreto. Esto se acentúa cuando se trata de órganos de cierre, cuyos criterios tienen valor vinculante para los jueces de instancia, con especial valor en la resolución de casos similares.

Ahora bien, el control judicial amplio de las actuaciones de la administración tiene su cimiento desde un marco de nivel multilateral, es decir, desde el orden internacional y nacional; se materializa el primero en diferentes instrumentos u organismos supranacionales, y el otro es proveniente de un estudio del precedente judicial emanado por el Consejo de Estado. Es a partir de allí que encontramos herramientas

49 Luis Germán Ortega Ruiz, *supra*, nota 11. Pág. 41.

50 Federico Campolieti, *supra*, nota 44.

51 Daniel Zapata Cadavid. *El fortalecimiento del control judicial de la administración: una mirada comparada desde el derecho continental europeo, el derecho anglosajón y su influencia en el derecho constitucional colombiano*. Tesis de maestría, Universidad del Rosario. 2016.

52 Juan Carlos Moncada Zapata. *Principios para la interpretación de la Constitución en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana*. REVISTA DERECHO PUC, núm. 53. Pág. 133-172.

para considerar la pertinencia de ensanchar el control judicial sobre los actos de la administración, en este caso en torno a la regla del efecto útil de las normas.

1. El efecto útil de las normas en la administración de justicia

La regla de *efecto útil* es aquella que establece que todos los postulados jurídicos deben interpretarse de tal manera que generen verdaderos efectos jurídicos sobre aquella interpretación que resulte superflua. Así pues, dicho principio tiene como fin principal garantizar la interpretación de normas jurídicas conforme al ordenamiento jurídico aplicable en la materia, al igual que la de reducir las confusiones e incertidumbres entre los operadores jurídicos⁵³.

Asimismo, nos ofrece la posibilidad de aplicar de la mejor manera posible una norma, brindando las herramientas indicadas para una adecuada interpretación y administración de justicia. En el plano del derecho internacional, se establece que las normas de derecho interno deben interpretarse de tal forma que se garantice la eficacia en la aplicación de sus disposiciones. Por tal razón, esta regla resulta especialmente relevante para las consideraciones relativas al control judicial de las expresiones administrativas.

En este marco, los órganos de cierre realizan un control constitucional y convencional. El primero tiene como fin garantizar la seguridad y supremacía de lo dispuesto por la carta política. El segundo, la adecuada y debida aplicación de los tratados ratificados por el Congreso, según lo establecido por el artículo 93 de la Constitución Política.

Así pues, una vez ratificado un tratado o una convención, corresponde a los jueces someterse y velar por el efecto útil de dicho escrito supranacional, a fin de que este no se perciba como desconocido por la aplicación de leyes contrarias, en particular en lo referente a instrumentos que establecen y regulan derechos fundamentales. Por tanto, se debe ejercer no solo un control constitucional sino también convencional⁵⁴.

53 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Proceso 00533, C.P. Guillermo Vargas Ayala, 27 de noviembre de 2014.

54 Juan Carlos Hitters. *Control de constitucionalidad y control de convencionalidad. Comparación (criterios fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos)*. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, vol. 7, núm. 2. 2009. Pág. 109-128.

2. Instrumentos internacionales que promueven la regla de efecto útil

La Constitución Política de Colombia⁵⁵, en su artículo 93, referente al bloque de constitucionalidad, dispone que es imperativo el cumplimiento de los convenios y tratados ratificados por Colombia. Asimismo, según lo preceptuado por el artículo 83, acorde con la presunción del principio de buena fe, el principio del efecto útil tiene como propósito garantizar una interpretación de las normas afín a la Constitución y evitar confusión e incertidumbre entre los operadores jurídicos. A partir de allí, entenderemos la relevancia de las disposiciones siguientes.

La regla del efecto útil se encuentra consagrada tácitamente en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969⁵⁶, aprobada por Colombia mediante la Ley 32 de 1985⁵⁷, y hace referencia a la posibilidad de escoger una interpretación que sea de utilidad o brinde un sentido, con el fin de que se garantice desplegar todos los efectos para el cual fue creada. Con lo anterior, se infiere que las reglas de interpretación deben cumplir una función práctica⁵⁸, dejando de lado o evitando interpretaciones inútiles, indebidas, ambiguas y restrictivas.

Así las cosas, se tiene que los numerales 31 y 32 de la mencionada convención señalan la importancia de una interpretación adecuada bajo el considerado de buena fe y posibilitan el hecho de recurrir a mecanismos complementarios de interpretación de los tratados. En ese sentido, establecen lo siguiente:

31. Regla general de interpretación. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

32. Medios de interpretación complementarios. Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con

55 Asamblea Nacional Constituyente. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Legis. (1991).

56 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 23 de mayo de 1969.

57 Ley 32 de 1985. Por medio de la cual se aprueba la "Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados", suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969. Febrero 13 de 1985. Diario Oficial 36.856.

58 Fabián Novak Talavera. *Los criterios para la interpretación de los tratados*. THEMIS REVISTA DE DERECHO, núm. 63. 2013. Pág. 71-88.

el artículo 31: a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.⁵⁹

A partir de lo anterior, podemos inferir que la regla de efecto útil guarda cox nexidad con el principio de buena fe, pues este a su vez se encuentra implícito en la Convención de Viena en relación con la forma de interpretación que se les debe dar a los textos, más exactamente a las disposiciones de un tratado, ya que resulta indispensable que esta sea útil. Es decir, se recomienda que su interpretación se lleve a cabo de manera amplia, suficiente y práctica, evitando entonces a toda costa que resulte inservible, insuficiente o inejecutable. Igualmente, se tiene que en el artículo 32 de la Convención de Viena se establece la posibilidad de recurrir a mecanismos complementarios de interpretación de los tratados.

La regla de efecto útil ha sido adoptada intrínsecamente por diferentes organizaciones intergubernamentales a través de sus fallos, como es el caso de la Corte Internacional de Justicia en el asunto del Canal de Corfú, en el que se señaló lo siguiente: “[...] sería contrario a las reglas de interpretación generalmente reconocidas el considerar que una disposición, insertada en un compromiso, sea una disposición sin sentido ni efecto”⁶⁰. Así las cosas, de conformidad con la postura adoptada por la Corte, se debe prescindir de aquellas interpretaciones ambiguas e inútiles, y, por el contrario, optar por aquellas que se ajusten a la realidad y a las necesidades actuales.

De otra parte, la Convención Interamericana sobre Derecho Aplicable a los Contratos Internacionales⁶¹, adoptada en Colombia por la Ley 518 de 1999, señala que el desarrollo de las relaciones contractuales internacionales se basa en la igualdad y en el beneficio mutuo, que constituye un importante elemento para el fomento de las relaciones amistosas entre los Estados.

Así pues, se recomienda la adopción de normas uniformes aplicables a los contratos internacionales en las que se tengan diferentes sistemas sociales, económicos y jurídicos, los cuales contribuyen a la supresión de los obstáculos, promoviendo el desarrollo de los contratos internacionales. De tal forma, se requiere que las reglas adoptables sean claras, precisas, eficientes, íntegras y coherentes, con el fin de que haya unidad procesal y que la decisión que adopten los árbitros sea clara, adecuada y eficaz.

59 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 23 de mayo de 1969. Artículos 31 y 32.

60 Corte Internacional de Justicia. “Asunto del Estrecho de Corfú”. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte vs. Albania Recueil, 9 de abril de 1949. Pág. 23-24.

61 Convención Interamericana sobre Derecho Aplicable a los Contratos Internacionales, 17 de marzo de 1994.

Asimismo, la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional⁶² resalta la importancia de la normativa y los reglamentos adoptados de ser coherentes para que el árbitro, a la hora de realizar la interpretación, brinde seguridad jurídica a las partes mientras sus decisiones sean ejecutadas conforme a los postulados de justicia e igualdad.

3. Efecto útil de la norma y tutela efectiva

En este apartado, se analizan los principios de efecto útil de la norma y de tutela efectiva, y su tratamiento en el derecho internacional, con el fin de establecer un soporte del control judicial ensanchado en relación con las normas de derecho blando. Lo anterior para asegurar una adecuada interpretación y aplicación de la normativa colombiana y de las disposiciones de carácter internacional en materia de derechos humanos, pues se han establecido varios principios que buscan conciliar la aplicación de las leyes y los tratados internacionales, en las diferentes controversias y actuaciones de las que se tenga conocimiento.

Hemos dicho que el principio de *efecto útil de la norma* tiene como finalidad garantizar una adecuada y práctica interpretación de las normas jurídicas, al igual que reducir las confusiones e incertidumbres entre los operadores jurídicos. En el contexto del derecho internacional, este principio se relaciona con la necesidad de que las normas deben interpretarse (y aplicarse en el derecho interno) de tal forma que la garantía que se protege con dicha disposición resulte eficaz⁶³. Así las cosas, cuando existan varias interpretaciones de una disposición normativa, debe aplicarse aquella que permita verdaderos y eficientes efectos jurídicos sobre aquella que no los genere o sobre la cual provoque efectos superfluos o innecesarios.

En ese orden de ideas, la tutela judicial efectiva se entiende como aquel derecho a acceder a la justicia y tener una adecuada garantía en el proceso, así como a obtener una decisión motivada por parte del operador judicial, haciendo efectivas sus decisiones judiciales⁶⁴. Igualmente, se encuentra una conexión directa del principio de tutela judicial efectiva con el derecho de acceso a la justicia consagrado en la Constitución

62 Convención Interamericana Sobre Arbitraje Comercial Internacional, 1975.

63 Nelson Camilo Sánchez. *Introducción al sistema interamericano de protección de los derechos humanos*. Eds. Claudio Nash Rojas e Ignacio Mujica Torres. DERECHOS HUMANOS Y JUICIO JUSTO. Organización Interamericana Universitaria. (2010). Pág. 11-45, 43.

64 Lina Castillo Bedoya y Rodrigo Giraldo Quintero. *Acercamiento a los conceptos de tutela judicial efectiva, república mundial y justicia global desde la perspectiva de los derechos humanos y existenciales como discernimiento a la noción de vulnerabilidad*. SUMMA IURIS, vol. 4, núm. 1. 2016. Pág. 24-47, 37.

Política⁶⁵. Adicionalmente, debe estudiarse en complemento con el principio de *tutela efectiva*, entendido como:

[...] la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.⁶⁶

Con el objetivo de garantizar la aplicación y el cumplimiento de estos principios, los jueces y tribunales desarrollan el ya mencionado “control de convencionalidad”, entendido como “una herramienta que permite a los Estados concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su jurisprudencia”⁶⁷, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Lo que pretende dicho control es garantizar que se apliquen íntegramente los tratados y convenios reconocidos, con el propósito de que cuando los Estados ratifiquen convenios internacionales, “[...] el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin”⁶⁸. En otros términos, el operador judicial, en este caso en la jurisdicción constitucional, no debe conformarse con un control de constitucionalidad, sino que debe realizar igualmente un control de convencionalidad de las disposiciones puestas bajo su lupa.

De tal modo, es a partir de estos dos principios (efecto útil de la norma y tutela efectiva) que consideramos que debe orientarse el análisis del control jurisdiccional de la función administrativa, brindando así garantía y confianza en el ordenamiento jurídico.

65 Francisco Javier Rosado Núñez y Luz Angélica Velásquez Pimienta. *Garantía de los mecanismos legales en la aplicación del principio de tutela judicial efectiva en el Código General del Proceso en Colombia*. DERECTUM, vol. 2, núm. 2. 2017. Pág. 77-102.

66 Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA C-1083/05. (M.P. Jaime Araujo Rentería; 24 de octubre de 2005).

67 Alberto Herrera Pérez. *El control de convencionalidad en materia de derechos humanos y la regularidad constitucional. Comentarios a la jurisprudencia 20/2014 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, vol. 1, núm. 35. 2016. Pág. 2.

68 Juan Carlos Hitters, *supra*, nota 54. Pág. 110.

VI. DOCTRINA DEL CONSEJO DE ESTADO RESPECTO AL CONTROL JUDICIAL SOBRE EL DERECHO BLANDO

Respecto al precedente judicial aplicable en la materia, en consideración al artículo 137 de la Ley 1437 de 2011⁶⁹, se tiene un alcance restrictivo del control judicial y un alcance amplio en lo referente a la nulidad de los actos administrativos. En ese orden de ideas, la primera postura resulta reprochable, ya que impide el uso de instrumentos blandos o atípicos desde la visión del acto administrativo.

Así pues, el Consejo de Estado⁷⁰ ha adoptado en ocasiones la tesis restrictiva que descarta la figura de ensanchamiento del control judicial sobre las manifestaciones administrativas en las que se brinda información o se imparten instrucciones, considerando que estas no generan efectos jurídicos al no modificar, crear ni derogar situaciones jurídicas. De acuerdo con esta tesis, la cantidad de demandas presentadas produciría una mayor congestión en el aparato judicial.

Según la postura restrictiva, es procedente replantearse lo expuesto, pues se debe atender a un efecto útil de interpretación. Por ello, la Sección Primera del Consejo de Estado⁷¹ dio paso a un control amplio de nulidad en lo referente a los actos administrativos de carácter particular con efectos orientativos, instructivos o informativos susceptibles de control judicial, lo cual representa un verdadero ensanchamiento del control judicial en las manifestaciones de las administraciones, optando así por una visión realista y práctica, ya que también aquellos actos administrativos de carácter particular producen efectos jurídicos. Así las cosas, se pretende implementar un modelo que haga posible expandir el radio de acción del control judicial, independientemente del contenido orientativo, instructivo o puramente informativo de la administración, lo cual hace efectiva la tutela judicial a través de la garantía de los principios de constitucionalidad y legalidad.

69 Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011. Diario Oficial 47.956.

70 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Proceso 00258, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, 10 de mayo de 2012; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Proceso 00290-00, C.P. Carmelo Perdomo Cueter, 26 de julio de 2018; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Proceso 00317-00, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón, 20 de febrero de 2020.

71 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Proceso 00533-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala, 27 de noviembre de 2014.

1. El control judicial sobre los actos administrativos según el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo

En cuanto a la Ley 1437 de 2011⁷², se tiene que, en consideración al principio del efecto útil de las normas, es necesario optar por la mejor interpretación de la norma. Esto se ha logrado de manera progresiva, evitando, por tanto, volver a un sistema regresivo y limitado. En razón a lo anterior, se aconseja un control judicial amplio y garantista. El artículo objeto de estudio dice lo siguiente:

Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. [...] También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro. [...] Parágrafo. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.⁷³

El Consejo de Estado⁷⁴ divide las circulares en dos tipos: aquellas que, por su naturaleza jurídica, pueden constituir verdaderos actos administrativos que producen efectos jurídicos y aquellas de carácter meramente informativo o instructivo que, como su nombre lo indica, son simples actos de comunicación.

Debido a lo anterior, al realizarse una lectura taxativa y limitada del artículo, en lo que se refiere al control judicial estricto de los actos administrativos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica, se dejan de lado las demás manifestaciones de la función administrativa; por ejemplo, las circulares de carácter orientador e informativo. En ese sentido, entonces, el Consejo de Estado⁷⁵ adopta una postura intermedia, al expresar que aquellos actos administrativos que tienen por objeto únicamente reproducir el pensamiento de otras instancias o dar a conocer una decisión ya impartida con anterioridad no deberían ser susceptibles de control.

Ahora bien, si las respectivas circulares contienen verdaderas y propias decisiones que afectan la situación jurídica de sus destinatarios, debería ser posible

72 Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011. Diario Oficial 47.956.

73 *Id.* Subrayado fuera de texto.

74 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Proceso 00258-00, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, 10 de mayo de 2012.

75 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Proceso 1575-12, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, 10 de marzo de 2013.

su control judicial y, por consiguiente, demandar por vicios ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. En ese orden de ideas, evidenciamos que no es posible generalizar y considerar que, por el hecho de ser actos informativos, no generan afectación a derechos consagrados en el ordenamiento jurídico. En todo caso, el Consejo de Estado ha optado por la tesis restrictiva o limitada al manifestar:

[...] que tanto la Circular y la Instrucción acusada no constituyen actos administrativos, pues no son una manifestación de la voluntad de la administración encaminada a producir efectos jurídicos. Es decir, si la circular o instrucción se limita a reproducir lo decidido por otras normas, o por otras instancias, con el fin de instruir a los funcionarios encargados de ejercer determinadas competencias, entonces, no serán actos susceptibles de demanda.⁷⁶

Asimismo, ha reiterado lo siguiente: “[...] existe diferencia entre los actos administrativos y aquellas manifestaciones de carácter informativo o instructivo, en las cuales no hay decisiones que produzcan efectos jurídicos nuevos, en el sentido de crear, modificar o extinguir una situación jurídica, capaz de producir efectos jurídicos”⁷⁷.

Contrario a la tesis limitada, encontramos que, según jurisprudencia emitida por el Consejo de Estado, en la Sala Administrativa, bajo radicado 05001-23-33-000-2012-00533-01⁷⁸, se posibilitó y dio paso al cambio de la línea jurisprudencial de dicho tribunal respecto al control judicial de las circulares expedidas por las autoridades administrativas. Se consideró, entonces, que se debía optar por un verdadero ensanchamiento del control judicial y ampliar su radio de acción, en el entendido de que la interpretación debía ir acorde con el cambio de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo⁷⁹ en lo que respecta a la progresividad del actual sistema oral y en lo que se refiere a la interpretación de la norma, procurando así su utilidad en estricto sentido.

76 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Proceso 00253-01, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, 18 de mayo de 2011.

77 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Proceso 00253-01, C.P. María Elizabeth García González, 7 de abril de 2011; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Proceso 00193-01, C.P. María Claudia Rojas Lasso, 22 de julio de 2010.

78 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Proceso 00533, C.P. Guillermo Vargas Ayala, 27 de noviembre de 2014.

79 Ley 1437 de 2021. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011. Diario Oficial 47.956.

El Consejo de Estado sostuvo en esta providencia que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo introdujo una modificación en el objeto de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo en su artículo 103, sobre su finalidad expresa de preservar el orden jurídico (que no estaba señalada claramente en el artículo 82 del Código Contencioso-Administrativo); y, además, en el artículo 104, que consagró que esta jurisdicción conocerá acerca de las controversias y los litigios originados en “actos” sujetos al derecho administrativo (y en este sentido no exclusivamente a “actos administrativos”, tal y como lo disponía el artículo 83 del Código Contencioso-Administrativo)⁸⁰.

Esta tesis fue profundizada en sentencia del 15 de septiembre de 2022, expedida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado (consejero ponente: William Hernández Gómez), la providencia más reciente identificada para esta investigación. En ella, sobre los instrumentos de derecho blando, el Consejo de Estado sostiene que:

[...] este tipo de disposiciones, que aunque están llamadas a generar efectos en *ad intra* son de carácter general y abstracto, unifican un criterio respecto del alcance que ha de otorgársele al derecho positivo al interior de la entidad o en el conjunto de entidades que integran la estructura subordinada en el que la autoridad superior ejerce el poder de instrucción, ello con el fin de lograr que las decisiones que se adopten sobre la materia en cuestión resulten armónicas y coherentes entre sí.⁸¹

En consecuencia, en dicha providencia se estableció que:

[...] la línea jurisprudencial que restringía el control judicial sobre circulares, directivas, memorandos, etc., establecía un ámbito exento de control para la actuación de la administración pública, lo cual no se acompasa con la idea de un Estado social de derecho en el que las autoridades deben respetar el principio de legalidad (o de juridicidad en sentido amplio). De allí que, hoy en día, no resulte plausible cuestionar la procedencia del control judicial respecto de memorandos, circulares, directivas y

80 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Proceso 00533, C.P. Guillermo Vargas Ayala, 27 de noviembre de 2014.

81 Consejo de Estado, en sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P. William Hernández Gómez, 15 de septiembre de 2022, radicado 00680-00 (2361-2012). Pág. 16.

otros instrumentos de «derecho blando», que aparezcan como una manifestación del poder jerárquico de la administración.⁸²

Como puede verse, encontramos que el Consejo de Estado no ha logrado establecer un precedente judicial en sentido estricto en relación con el control judicial sobre los instrumentos de derecho blando expedidos por la administración, sobre lo cual existen dos posturas claramente distinguibles, siendo la segunda de ellas la que fortalece el acceso a la administración de justicia frente a expresiones de la administración que se encuentran en la zona gris de la función administrativa.

Para los autores de este artículo es pertinente incluir una alusión a los principios de efecto útil de la norma y de acceso efectivo a la justicia, así como el de permitir a los ciudadanos acudir a una efectiva tutela judicial, en la argumentación que soporta el control judicial amplio sobre el uso de instrumentos de derecho blando por parte de la administración.

VII. CONCLUSIONES

- Los instrumentos de derecho blando de la administración son manifestaciones de la función administrativa que, sin ser actos administrativos en sentido estricto, superan la naturaleza meramente informativa y de instrucción, determinando e incidiendo de manera frecuente en el actuar de la administración y en su relación con los administrados. Dichas manifestaciones han ganado relevancia en la administración y, por su naturaleza, pueden afectar derechos independientemente de su denominación, lo cual genera una capacidad de incidencia material.
- El Consejo de Estado no ha logrado establecer un precedente judicial en sentido estricto en cuanto al control judicial sobre los instrumentos de derecho blando expedidos por la administración, en torno a lo cual existen dos posturas claramente distinguibles.
- La tesis restrictiva del control judicial en la jurisprudencia del Consejo de Estado, en relación con el alcance del control de nulidad, se fundamenta en un rol pasivo de la jurisdicción con las manifestaciones de la función administrativa, en la cual se abstiene de incorporar la efectividad de los derechos fundamentales y los principios constitucionales de manera directa en la función judicial. Se desconoce la regla de efecto útil de las normas y el principio de acceso a la justicia, ya que

82 *Id.* Pág. 17.

se establece una enorme carga argumentativa frente a la presunción de que las manifestaciones de la autoridad no afectan o trasgreden derechos.

- La tesis de control amplio se fundamenta en la finalidad expresa que tiene la jurisdicción de lo contencioso-administrativo de preservar el orden jurídico y en su función de conocer las controversias y los litigios originados en actos sujetos a derecho administrativo, entendidos en sentido amplio.
- En virtud de la aplicación del principio de seguridad jurídica y de la regla del efecto útil, la jurisdicción de lo contencioso-administrativo está llamada a ampliar el alcance del control judicial en torno a las manifestaciones de la administración, específicamente sobre los instrumentos que podríamos llamar de derecho blando administrativo, dada su incidencia directa en la relación de la administración con los ciudadanos.

VIII. REFERENCIAS

Agustín Gordillo. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y OBRAS SELECTAS. TOMO 9: PRIMEROS MANUALES. Fundación de Derecho Administrativo. (2017).

Alberto Herrera Pérez. *El control de convencionalidad en materia de derechos humanos y la regularidad constitucional. Comentarios a la jurisprudencia 20/2014 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. CUESTIONES CONSTITUCIONALES, vol. 1, núm. 35. 2016. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2016.35.10498>

Alexander Espinoza Rausseo y Jhenny Rivas Alberti. *El concepto de la función administrativa y su delimitación frente a los actos de naturaleza jurisdiccional*. REVISTA JUSTICIA Y DERECHO, vol. 3, núm. 2. 2020. Pág. 1-18. Disponible en: <https://doi.org/10.32457/rjyd.v3i2.532>

Alexander Sánchez Pérez. LAS NORMAS DE DERECHO BLANDO: UN ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS EFECTOS DE LA RESERVA DE INSTRUCCIÓN SOBRE EL DERECHO TERRITORIAL. Editorial Universidad Externado. (2012).

Asamblea Nacional Constituyente. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Legis. (1991).

Baldassare Pastore. *Soft law y la teoría de las fuentes del derecho*. SOFT POWER, vol. 1, núm. 1. 2014. Pág. 74-89. Disponible en: <https://editorial.ucatolica.edu.co/index.php/SoftP/article/view/1772>

César Rodríguez Garavito. LA DECISIÓN JUDICIAL: EL DEBATE HART-DWORKIN. Siglo del Hombre. (1997).

Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA C-574/92. (M.P. Ciro Angarita Barón; 28 de octubre de 1992).

Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA C-1436/2000. (M.P. Alfredo Beltrán Sierra; 25 de octubre de 2000).

Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA C-1083/05. (M.P. Jaime Araujo Rentería; 24 de octubre de 2005).

Christian Guzmán Napurí. *Un acercamiento al concepto de función administrativa en el estado de derecho*. REVISTA DERECHO & SOCIEDAD, núm. 31. Pág. 285-291.

Cynthia Paola Chiriboga Freire. *El paradigma del derecho blando administrativo: un análisis del dictamen del Procurador General del Estado*. Trabajo de grado, Universidad San Francisco de Quito. 2019.

Daniel Zapata Cadavid. *El fortalecimiento del control judicial de la administración: una mirada comparada desde el derecho continental europeo, el derecho anglosajón y su influencia en el derecho constitucional colombiano*. Tesis de maestría, Universidad del Rosario. 2016.

Darío Martínez Jurado. *El soft law en derecho administrativo y su control judicial en Colombia*. REVISTA DIGITAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, núm. 20. Pág. 289-343. Disponible en: <https://cutt.ly/twTyifCY>

Diego López Medina. EL DERECHO DE LOS JUECES: OBLIGATORIEDAD DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL, ANÁLISIS DE SENTENCIAS Y LÍNEAS JURISPRUDENCIALES Y TEORÍA DEL DERECHO JUDICIAL. Legis. (2008).

Diego Younes Medina. *El concepto de función administrativa, un referente necesario*. Ed. Diego Younes Medina. CONSEJOS SUPERIORES DE LA ADMINISTRACIÓN, NEOCORPORATIVISMO Y PARTICIPACIÓN ORGÁNICA. Editorial Universidad de Rosario. (2011). Pág. 1-56.

Eduardo García de Enterría Martínez-Carande. *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 38. 1962. Pág. 159-208. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112627>

- Emerson Harvey Cepeda Rodríguez. *Interrelación entre el ius cogens y el derecho blando. Derechos sociales y responsabilidad social corporativa en la justicia transicional*. DERECHO PÚBLICO, núm. 36. 2016. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.36.2016.02>
- Erick Rincón y Camilo Vergara. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA: HACIA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO. Editorial Universidad del Rosario. (2017).
- Fabián Novak Talavera. *Los criterios para la interpretación de los tratados*. THEMIS REVISTA DE DERECHO, núm. 63. 2013. Pág. 71-88. Disponible en: <https://cutt.ly/vwTydlb5>
- Francisco Javier Rosado Núñez y Luz Angélica Velásquez Pimienta. *Garantía de los mecanismos legales en la aplicación del principio de tutela judicial efectiva en el Código General del Proceso en Colombia*. DERECTUM, vol. 2, núm. 2. 2017. Pág. 77-102. Disponible en: <https://doi.org/10.18041/2538-9505/directum.2.2017.4705>
- Federico Campolieti. *El control judicial de la discrecionalidad administrativa*. Dir. Guido Santiago Tawil. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Abeledo Perrot. (2011). Pág. 619-630.
- Gabriel Álvarez Undurraga. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA. Universidad Central de Chile. (2002).
- H. L. A. Hart. EL CONCEPTO DE DERECHO. Abelardo Perrot. (1961).
- Hernán Darío Vergara Mesa. FUNDAMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Tirant lo Blanch. (2021).
- Jaime Francisco Coaguila Valdivia. *El análisis discursivo del derecho*. ISONOMÍA: REVISTA DE TEORÍA Y FILOSOFÍA DEL DERECHO, núm. 23. Octubre 2005. Pág. 165-178.
- Jaime Rodríguez Arana. DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL. TOMO I: INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO CONSTITUCIONAL. Editorial Netbiblo. (2008).
- Jan Sieckmann. *Norma jurídica*. Coords. Jorge Luis Fabra Zamora y Verónica Rodríguez Blanco. ENCICLOPEDIA DE FILOSOFÍA Y TEORÍA DEL DERECHO, VOLUMEN 2. Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2002).
- Jorge Pérez Alonso. *¿El ocaso de Chevron?: auge y fracaso de la doctrina de la deferencia judicial hacia el ejecutivo*. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 184. Enero-abril 2011. Pág. 325-348. Disponible en: <https://cutt.ly/CwTyfSL2>
- Juan Carlos Cassagne. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO 1. 8.ª edición. Abelardo Perrot. (2006).

- 30 Tendencias en derecho administrativo: el control judicial sobre el derecho blando producido en ejercicio de la función administrativa
- Juan Carlos Hitters. *Control de constitucionalidad y control de convencionalidad. Comparación (criterios fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos)*. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, vol. 7, núm. 2. 2009. Pág. 109-128. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002009000200005>
- Juan Carlos Moncada Zapata. *Principios para la interpretación de la Constitución en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana*. REVISTA DERECHO PUC, núm. 53. Pág. 133-172.
- Julián Fernando Perilla Zamudio. *El acto administrativo como expresión de la función administrativa*. IN VESTIGIUM IRE, vol. 9, núm. 1. 2015. Pág. 175-183. Disponible en: <https://cutt.ly/UwTyhemr>
- Karen Adriana Medina González. *La presencia del soft law en el derecho administrativo colombiano: los documentos CONPES como manifestación del soft law en Colombia*. Tesis de maestría, Universidad del Rosario. 2016.
- Ley 32 de 1985. Por medio de la cual se aprueba la “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”, suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969. Febrero 13 de 1985. Diario Oficial 36.856.
- Ley 1437 de 2021. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011. Diario Oficial 47.956.
- Lina Castillo Bedoya y Rodrigo Giraldo Quintero. *Acercamiento a los conceptos de tutela judicial efectiva, república mundial y justicia global desde la perspectiva de los derechos humanos y existenciales como discernimiento a la noción de vulnerabilidad*. SUMMA IURIS, vol. 4, núm. 1. 2016. Pág. 24-47. Disponible en: <https://doi.org/10.21501/23394536.2081>
- Luis Germán Ortega Ruiz. EL ACTO ADMINISTRATIVO EN LOS PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS. Universidad Católica de Colombia. (2018).
- Luz Astrid Álvarez Patiño. *La potestad normativa de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente en el sistema de fuentes de derecho en la contratación estatal*. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS, vol. 50, núm. 132. 2020. Pág. 50-79. Disponible en: <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n132.a03>
- Maribel Ortiz Méndez. *La función administrativa ejercida por el Congreso de la República*. Tesis de grado, Universidad del Rosario. 2017.
- Mario Felipe Daza Pérez. LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS A LA LUZ DE LAS NORMAS DE DERECHO BLANDO. Editorial Universidad Externado. (2020).

Mauricio Marín Elizalde. *¿Los conceptos proferidos por la administración generan responsabilidad para el Estado?* REVISTA DE DERECHO FISCAL, núm. 4. Julio 2008. Disponible en: <https://cutt.ly/kwTjR5F>

Max Ernst Mayer. *NORMAS JURÍDICAS Y NORMAS DE CULTURA. Hammurabi.* (2000).

Michel Federico Bustos Romero. *El soft law como fuente del derecho administrativo colombiano.* PROLEGÓMENOS: DERECHOS Y VALORES, vol. 22, núm. 44. 2019. Pág. 35-48. Disponible en: <https://doi.org/10.18359/prole.3432>

Nelson Camilo Sánchez. *Introducción al sistema interamericano de protección de los derechos humanos.* Eds. Claudio Nash Rojas y Ignacio Mujica Torres. DERECHOS HUMANOS Y JUICIO JUSTO. Organización Interamericana Universitaria. (2010). Pág. 11-45.

Rodrigo Andrés Poyanco Bugueño. *Los jueces constitucionales, la política y la diferencia judicial.* DERECHO PÚBLICO IBEROAMERICANO, núm. 2. Abril 2013. Pág. 67-101. Disponible en: <https://cutt.ly/ewTylH4l>