

Algunas implicaciones de los instrumentos de *soft law* de la Agencia Nacional de Contratación Pública

Some Implications of the Regulatory Instruments Called *Soft Law* in The National Public Procurement Agency

Algunas implicações dos instrumentos *soft law* da Agência Nacional de Compras Públicas

LUISA FERNANDA BERNAL BERRIO*

FECHA DE RECEPCIÓN: 11 DE MAYO DE 2023. FECHA DE APROBACIÓN: 26 DE OCTUBRE DE 2023

Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.13253>

Para citar este artículo: Bernal, L. (2024). Algunas implicaciones de los instrumentos de *soft law* de la Agencia Nacional de Contratación Pública. *Estudios Socio-Jurídicos*, 26(1), 1-26. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.13253>

RESUMEN

El presente artículo de investigación se desarrollará desde una aproximación descriptivo-analítica, un acercamiento a aquellos factores que inciden a la hora de tipificar dentro de un marco regulatorio de *soft law* o de *hard law* los instrumentos regulatorios expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, sus controles previos y judiciales en conjunto con la definición de su alcance en sentido restrictivo o amplio para así evidenciar si su incumplimiento deriva en sanciones de hecho o de derecho.

Palabras clave: regulación; contratación estatal; Colombia Compra Eficiente; sanciones de hecho o de derecho; *soft law*.

* Abogada. Especialista en Derecho Administrativo con énfasis en Servicios Públicos y Magíster en Derecho Económico con énfasis en Análisis y Regulación Económica del Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Correos electrónicos: luisa.bernal02@est.ueexternado.edu.co y lbernalberrio@gmail.com. Dirección: Carrera 3 # 58-03. Celular: 3007448516. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-3272-0405>

ABSTRACT

This article developed the factors that affect the typifying process inside of a regulatory framework of “soft law” or “hard law” of the regulatory instruments issued by the National Agency of Public Procurement: Colombia Compra Eficiente, from a descriptive-analytical approach. Its prior and judicial controls together with the definition of its scope in a restrictive or broad sense demonstrate whether its non-compliance results in sanctions in fact or law.

Keywords: Regulation; public procurement; Colombia Compra Eficiente; sanctions of fact or law; soft law.

RESUMO

Este artigo de investigação se desenvolverá a partir de uma abordagem descritivo-analítica, abordando os fatores que afetam a classificação num quadro regulatório de *soft law* ou *hard law* dos instrumentos regulatórios emitidos pela Agência Nacional de Contratação Pública – Colômbia Compra Eficiente. Serão avaliados seus controles prévios e judiciais, juntamente com a definição de seu escopo em sentido restritivo ou amplo, a fim de demonstrar se o descumprimento resulta em sanções de fato ou legais.

Palavras-chave: regulação; contratação estatal; Colômbia-Compra Eficiente; sanções de fato ou legais; soft law.

Introducción

La Ley de Contratación Estatal en Colombia, conocida como la Ley 80 de 1993, nació como respuesta a la rigidez, sobre costos y dispersión normativa existente en esta materia, teniendo como objetivo principal encausar el comportamiento de los participantes del Sistema de Compra Pública en Colombia, a partir de una serie de principios que les permitiera a los partícipes de este sistema adoptar de manera eficaz, dependiendo de las particularidades de cada proceso contractual, de las circunstancias a las que están expuestas, dada la singular apertura y estructura semántica de los principios, los cuales admiten diferentes grados de cumplimiento (Ruiz, 2012, p. 151).

A partir de dicha normativa, se crearon distintos sistemas operativos de compra pública como el SECOP I, SECOP II y la TVEC, los cuales se regularon a través de herramientas regulatorias no vinculantes conocidas como regulación *soft law*, dentro de las cuales se encuentran “los conceptos, manuales, lineamientos y guías” expedidos por Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, los cuales, tienen como propósito acotar los márgenes de discrecionalidad administrativa y aumentar el uso de herramientas innovadoras que garanticen la eficiencia de la actividad de los actores del sistema de compra pública (Departamento Administrativo de Función Pública [DAFP], 2011).

No obstante, a pesar de la falta de obligatoriedad inherente a las herramientas de *soft law*, estas imponen un peso argumentativo considerable a las entidades que opten por desviarse de estas directrices. Esto se debe a que dichas herramientas de facto eliminan la posibilidad de que los actores tomen decisiones que contradigan, tanto la eficacia de los sistemas operativos como la confianza legítima, y la igualdad de los participantes del sistema, así como las directrices establecidas por una autoridad jerárquica superior, como la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Lo anterior, debido a que según el artículo 2 del Decreto 4170 de 2011, esta agencia se considera la autoridad rectora del sistema de compras públicas en Colombia. Por lo tanto, infringir estas disposiciones podría ser interpretado como una

violación de los principios de coordinación y colaboración armoniosa entre entidades gubernamentales, lo que podría dar lugar a posibles sanciones disciplinarias por omisión, al socavar la unidad de acción administrativa (Martínez, 2018, pp. 289-343).

Del mismo modo, la obligatoriedad de esta regulación —sea más restringida o más amplia—, basada en *soft law* no se encuentra claramente definida, lo que puede fomentar la innovación en este tipo de instrumentos, pero al mismo tiempo, puede entrar en conflicto con el propósito fundamental de la Ley de Contratación Pública en Colombia, la cual busca eliminar la diversidad normativa, otorgar autonomía a las entidades territoriales y facilitar el proceso de contratación (Safar, 2017, pp. 159-179).

Teniendo en cuenta lo mencionado, el objetivo de este trabajo es determinar el alcance, ya sea limitado o amplio, de esta normativa en relación con sus destinatarios. Para abordar este tema, se analizará la intervención del Estado en el mercado colombiano, sus límites e instrumentos normativos. Luego, se realizará una revisión histórica del marco normativo de la contratación pública en Colombia, centrándonos en la creación de Colombia Compra Eficiente. Finalmente, se llevará a cabo una caracterización de las herramientas reguladoras de *soft law* y *hard law* en este contexto, con el fin de determinar si reducen o no las diversas distorsiones o fallos que surgen en este sistema al aplicar estas herramientas. Así mismo, se evaluará la autoridad reglamentaria en términos de la si estas herramientas reguladoras son vinculantes o no, y su revisión judicial.

Intervención del Estado en el mercado colombiano, sus límites e instrumentos regulatorios

En Colombia, la orientación del Estado en asuntos económicos se encuentra establecida en el artículo 334 de la Constitución Política. Este artículo no solo proporciona una guía clara para la intervención del Estado en la economía, sino que también delimita de manera precisa la participación del Estado en ciertos aspectos específicos de la economía,

como la producción, utilización y consumo de diversos bienes y servicios. En el contexto de este escrito, el enfoque principal recae en la última de estas finalidades, que reviste gran importancia. Lo cual se debe a que demuestra que el Estado desempeña dos funciones fundamentales en el mercado de compras públicas.

En primer lugar, el Estado actúa como supervisor a través de diversos mecanismos que incluyen regulaciones. En el contexto de este escrito, es esencial comprender que estos mecanismos regulatorios pueden ser interpretados como:

Un conjunto de reglas generales o de acciones específicas, impuestas por una autoridad o por una agencia administrativa, que interfiere directamente en el mecanismo de asignación de recursos en el mercado, o indirectamente alterando las decisiones de demanda y oferta de los consumidores y de las empresas. (Massimino, 2015, p. 42)

En segundo lugar, el Estado actúa como único consumidor (Barreto, 2018), ya que en el mercado en donde confluye su demanda con la oferta de ciertos bienes o servicios por parte de diferentes particulares, nos encontraremos ante una nueva distorsión del mercado, puesto que se monopoliza dicha demanda (competencia imperfecta).

Por lo tanto, debido a sus diferentes roles no es una coincidencia que la Corte Constitucional, siguiendo las pautas establecidas en el artículo 333 de la Constitución, determine que la regulación solo se ajusta a la Carta Política cuando cumple con los siguientes requisitos:

1. Debe ser promulgada de conformidad con la Ley (principio de legalidad).
2. No debe interferir con el núcleo fundamental de la libertad empresarial.
3. Debe estar respaldada por razones adecuadas y suficientes que justifiquen la limitación de esta garantía.
4. Debe estar en consonancia con el principio de solidaridad.
5. Debe cumplir con criterios de razonabilidad y proporcionalidad. (Sentencia C-980, 2010)

De ahí que, para materializar dicha función de intervención el Estado expide a través de diferentes entidades mecanismos regulatorios de *soft law*¹ —manuales, guías, lineamientos o circulares— en cumplimiento de funciones orientadoras, pedagógicas, instructivas y meramente promocionales de las mejores prácticas jurídicas en este campo, que además no son de obligatorio cumplimiento, y de *hard law*² —leyes, decretos o normas de rango legal que concretamente manifiesten una atribución de desarrollo de instrumentos regulatorios específicos, que son de obligatorio cumplimiento—, para encausar los comportamientos de los participantes del Sistema de Compra Pública en Colombia.

En virtud de una serie de principios dispuestos a través de la Constitución y de la Ley 80 de 1993 (Quintero, 2017, p. 783), el Estado cumple con su papel como regulador de las relaciones económicas. Esto implica la corrección de las deficiencias en estas relaciones, la promoción de condiciones de competencia justas y la búsqueda de eficiencia en la utilización de los recursos que conforman la riqueza social (Villamil, 2014, pp. 14-25).

Lo anterior, en razón a que muchas de las operaciones mercantiles que realiza el Estado están destinadas al cumplimiento de los diferentes fines que tiene a su cargo, a fin de maximizar el bienestar social, hay, por tanto, diversos factores que inciden a la hora de evaluar estos tipos de intervención estatal en este sector, como la competencia imperfecta de la que se habló y que se presenta en este mercado donde no existe multiplicidad de demandantes y en el que su mejor o peor funcionamiento, afecta directamente la calidad de vida de la población o las políticas públicas, que se enfocan en “desarrollar ciertos sectores económicos como la industria local naciente, el incentivo de determinadas prácticas o condiciones laborales, medioambientales, etcétera” (Procurement, 2012, pp. 15-71).

¹ “Son una serie de herramientas jurídicas que teóricamente no constituyen normas obligatorias o actos administrativos con las características que la doctrina tradicional ha concebido, pero sin duda producen efectos jurídicos verificables” (Martínez, 2018, p. 1 y ss.).

² “Antes de continuar con este análisis definamos *hard law* como una regla emanada de una autoridad legislativa que sí cumple con las formalidades constitucionales y, de otra índole, que sean necesarias para que la norma sea jurídicamente vinculante” (Calderón, 2018, p. 54).

Es fundamental destacar que la gestión de contratos por parte del Estado, en cualquier sector, está constantemente bajo el escrutinio de los ciudadanos. Por lo tanto, al seleccionar a un contratista en particular, el Estado debe demostrar dos aspectos cruciales. En primer lugar, mostrar que a través de este proceso contractual se ha logrado un equilibrio óptimo entre la reducción de sus costos y la obtención de la mayor renta posible de los individuos o empresas con los que ha contratado. Lo cual ejemplifica las cuestiones mencionadas previamente. En segundo lugar, en la mayoría de los casos, el Estado debe evitar realizar procesos contractuales en los que se haga un uso indebido de las facultades discrecionales por parte de los funcionarios públicos que participan en este proceso, debido a que esto aumenta la corrupción (Allende, 2006, pp. 35-38).

Reseña histórica del marco regulatorio de la contratación pública en Colombia

En el ámbito de la contratación pública, es esencial simplificar la normativa y enfocarse en las disposiciones más relevantes. En este sentido, se encuentra la Ley 80 de 1993, que establece el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esta ley se basó en cinco principios fundamentales:

1. La ley no puede regular todas las dinámicas administrativas en constante cambio.
2. Se buscaba reducir los costos asociados con las exigencias legales.
3. Se priorizaba la autonomía de las entidades sobre las imposiciones legales.
4. Se pretendía eliminar los privilegios que afectaban negativamente a los contratistas y desmejoraban su situación.
5. Se tenía como objetivo hacer que la contratación estatal fuera un acto de justicia y responsabilidad, tanto para la entidad pública contratante como para el contratista (Torres, 1998, p. 122).

Ahora bien, a pesar de esto se sigue cuestionando, ¿la contratación estatal es un acto de justicia?, pues no resultaban ajenas las motivaciones de índole personal, político o de cualquier otra condición que terminaban desdibujando las muy claras razones que determinan la contratación del Estado. De hecho, una de las críticas hechas a la Ley 80 de 1993, se centró en el aumento de trámites para garantizar el principio de transparencia. Esto generó un aumento en los costos de transacción, con el fin de mejorar la eficiencia en el proceso contractual y reducir la burocracia, para lo cual se implementaron medidas de eficiencia y transparencia a través de la Ley 1150 de 2004. Dichas medidas incluyeron:

1. Para todas las entidades que manejan recursos públicos, independientemente de si están sujetas al régimen del Estatuto General de Contratación, estableció el estricto cumplimiento de los principios que rigen la función pública y la gestión fiscal, así como el régimen de inhabilidades e incompatibilidades.
2. Incluyó los contratos y convenios celebrados a nivel internacional en el régimen del Estatuto General de Contratación, exceptuando los que sean financiados en más del 50% por recursos provenientes de fuentes internacionales.
3. Introdujo la figura de la contratación directa en los contratos interadministrativos, solo cuando el objeto del contrato esté directamente relacionado con las funciones de las entidades estatales.
4. Con el propósito de reemplazar la contratación directa y simplificar los trámites requeridos para la contratación a través de licitación pública, implementó la selección abreviada.
5. Para enfocarse en los aspectos técnicos y económicos de los proponentes, cambió el contenido del proceso de selección objetiva.
6. Incluyó el análisis de riesgos previsible a través de la matriz de riesgos en los pliegos de condiciones o documentos equivalentes en los procesos contractuales.
7. Finalmente, a través de un sitio web centralizado utilizado por las entidades estatales se creó el Portal Único de Contratación Estatal (actual SECOP),³ que tenía como fin garantizar la transparencia y

³ Sistema Electrónico de Compra Pública.

eficiencia del Estado al proporcionar un acceso ágil y oportuno a la información de las adquisiciones públicas. (Peñaranda & Gualdron, 2009, pp. 20-24)

Así mismo, con el ánimo de fomentar el uso de tecnologías de la información para optimizar la gestión de estos procesos,⁴ reducir sus costos de transacción⁵ y eliminar la realización de prácticas corruptas a través del Decreto Ley 4170 del 3 de noviembre de 2011,⁶ se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, entidad que asume el manejo del Portal Único de Contratación Estatal y garantiza el cumplimiento al artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, la Ley 527 de 1999 y la Ley 1581 de 2012, en lo relacionado con contratación pública electrónica y protección de datos personales; el Decreto Ley 4170 también estableció los objetivos y estructura de esta entidad, entre los cuales se encuentra el proceso de racionalización de normativa, el cual se compuso por el inventario normativo y jurisprudencial del sector; en segundo lugar, se estructuró la compilación normativa para terminar con la expedición de un Decreto Único Reglamentario del sector de planeación conocido como el Decreto 1082 de 2015, el cual contiene en su mayoría la normativa en materia de compra pública.

⁴ Directiva Presidencial n.º 4 del 2012 (Política de cero papel).

⁵ Directiva Presidencial n.º 9 del 2018 (Austeridad en el gasto) y Decreto 2106 de 2019 (Disposiciones anti-trámites).

⁶ Sentencia C-711 de 2012. El Decreto 4170 de 2011: “no suprime el deber de publicar el contrato estatal, sino que suprime una forma de realizarlo, eliminando la publicación en un medio escrito como el Diario Único de Contratación y optando por un medio electrónico, no impreso –Sistema Electrónico de Contratación Estatal, SECOP–, que cumple la misma finalidad de hacer público el conocimiento de dichos actos de la actuación contractual de la administración. En cuanto a que la supresión de la publicación en el Diario Único de Contratación fuese necesaria, y en consecuencia ajena al ámbito de las facultades extraordinarias conferidas, se concluye que, si bien la publicación de los contratos estatales puede tenerse como requisito esencial para la ejecución y control público de los contratos oficiales, no así su inclusión en una forma específica de divulgación, como el DUC. Por el contrario, al disponerse que sea publicado en un medio electrónico, al cargo y cuidado de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se asegura la regularidad de este tipo de trámite, en manos de una entidad responsable de realizarlo; y, simultáneamente, se cumple la finalidad de la publicación, que no otra distinta de brindarle al público la posibilidad de acceso fácil, oportuno, idóneo y eficaz a los términos de la contratación estatal”.

Habilitación de Colombia Compra Eficiente (CCE) para expedir herramientas regulatorias de *soft law* y de *hard law*

Para abordar este tipo de herramientas regulatorias —*hard law* y *soft law*—, es preciso describir el sistema de fuentes en el derecho administrativo, el cual para este escrito entiende como “el subsistema normativo o rama del derecho positivo, que tiene por objeto el conocimiento y la regulación jurídica de los órganos, sujetos, funciones y finalidades de la administración pública y de sus relaciones con los asociados y la comunidad” (Gamboa, 2013, p. 171).

Dicho sistema normativo se compone de fuentes formales y materiales (Policía Foral de Navarra, s.f.), siendo las primeras, instrumentos jurídicos conocidos como *hard law* la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales suscritos por Colombia, los cuales “hacen parte del bloque de constitucionalidad y que, por tanto, tienen jerarquía constitucional y carácter prevalente respecto de la legislación interna” (Sentencia C-067, 2003), las leyes, los reglamentos, la jurisprudencia, actos y contratos administrativos; y siendo los segundos utilizados generalmente como criterios auxiliares o interpretativos denominados herramientas *soft law*, entre los cuales se encuentra: (i) la doctrina, (ii) la costumbre, (iii) la analogía, (iv) los principios generales del derecho, pero estos instrumentos de *soft law*, en la actualidad han sido reemplazados por los manuales, guías o lineamientos, ya que, este tipo de normas comúnmente se utiliza de manera transitoria como medida previa a su expedición como norma vinculante, debido a su rápida implementación mientras se llega a un consenso sobre algún tema en específico y también permiten comprender las nuevas tendencias que se adoptan a nivel internacional, por lo que habilitan al Estado y al derecho a “superar las dificultades impuestas por el progreso, sin sacrificar conquistas centenarias como el Estado de Derecho, ni renunciar a las garantías inherentes al modelo de Estado social y democrático instaurado por las constituciones modernas” (Santaella, 2011, p. 97).

No obstante, es importante aclarar que las decisiones de la administración derivadas de las fuentes formales y de rango superior, no deben ser contrariadas por normas de inferior jerarquía, en tanto esta última categoría no obliga a sus destinatarios a cumplir sus postulados;

sin embargo, como se verá más adelante, existen otros mecanismos de exigibilidad que resultan haciendo vinculantes a dichas herramientas regulatorias.

Del mismo modo, esta categoría —de herramientas regulatorias de *soft law*— amplía el margen de discrecionalidad de la administración pública. Debido a que estos instrumentos otorgan a los funcionarios públicos la facultad de decidir si los aplican o no. En su búsqueda de eficacia, la administración puede verse comprometida en términos de seguridad jurídica, lo que a su vez afecta el principio de legalidad.

En cuanto la habilitación de Colombia Compra Eficiente (CCE) para expedir herramientas de *soft law* o de *hard law*, es importante mencionar la habilitación que tiene el ejecutivo en materia regulatoria, ya que esta entidad, al hacer parte de esta rama del poder público, materializa por conducto del presidente de la República esta facultad, que según la Sentencia C-028/97 de la Corte Constitucional consiste en: “reglamentar o dictar las normas de carácter general que son necesarias para la correcta ejecución de la ley [...] su ejercicio se amplía o restringe en la medida en que el Congreso utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos” (Sentencia C-028, 1997).

Adicional a esto, el presidente de conformidad con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política está habilitado para “ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”, por tanto, para darle cabal cumplimiento a la ley a través de sus distintas dependencias verifica si es necesario reglamentar o no; de modo que Colombia Compra Eficiente, en cumplimiento de sus funciones regulatorias establecidas en los numerales 1 y 2 del artículo 3 del Decreto 4170 de 2011,⁷ tiene la responsabilidad de desarrollar las

⁷ 1. Proponer al Gobierno nacional las políticas públicas, planes, programas y normas en materia de compras y contratación pública buscando la efectividad entre la oferta y la demanda en el mercado y criterios de racionalización normativa, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. 2. Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas.

diversas disposiciones normativas necesarias para garantizar la correcta ejecución de la ley. Una vez que los proyectos de decretos son aprobados por su superior jerárquico, que en este caso es el Departamento Nacional de Planeación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 59, numeral 2 de la Ley 489 de 1998,⁸ o en algunos casos elaborados de manera conjunta por estas entidades, son sancionados por el presidente. Un ejemplo evidente de este tipo de normativa es el Decreto 342 de 2019, a través del cual se reglamentaron los “documentos tipo”.

De igual manera, este tipo de normativa no debe contener manifestaciones carentes de contenido normativo o enunciados que reproduzcan o parafraseen otras normas jurídicas (Alcaldía de Bogotá, 2021), y

Dicha atribución no es absoluta y en consecuencia no puede alterar o modificar el espíritu de la ley o proceder a reglamentar materias que no están precedidas de una, en virtud de la distribución de competencias y el desarrollo del principio de coordinación. (Díaz, 2018, pp. 159-179)

En otras palabras, esta entidad no posee una competencia normativa absoluta y autónoma de *hard law*, pues depende del poder legislativo para modificar el espíritu de la ley o reglamentar asuntos que no cuenten con una ley previa. Además, carece de autonomía de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 4170 de 2011, esta entidad se encuentra adscrita al Departamento Nacional de Planeación, lo que demuestra que el país aún concibe las adquisiciones de bienes y servicios como actividades de planeación, sometidas a los controles específicos de este sector, en lugar de reconocerlas como una entidad independiente.

Así mismo, no tiene funciones de control, debido a que estas están asignadas, de acuerdo con el artículo 119 de la Constitución Política, a la Contraloría General de la Nación, cuya labor es supervisar la gestión fiscal realizada por la administración, particulares o entidades que manejan recursos públicos.

⁸ Preparar los proyectos de decretos y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que corresponden al presidente de la República como suprema autoridad administrativa y dar desarrollo a sus órdenes, que se relacionen con tales atribuciones.

Por último, carece de funciones jurisdiccionales, puesto que estas competencias corresponden al poder judicial según lo establecido en el artículo 116 de la Constitución Política. De igual forma, no existe una excepción en esta materia para dicha autoridad administrativa, lo que resulta en un sistema deficiente, debido a la falta de funcionarios controlados y coordinados por una única entidad central.

Teniendo en cuenta lo anterior, así la agencia no posea las facultades descritas anteriormente, tanto los oferentes como los servidores públicos asumen diferentes riesgos cuando incumplen su reglamentación, como ir en contra de los principios de coordinación y colaboración armónica entre entidades públicas, con la posibilidad de enfrentarse a responsabilidades disciplinarias por un comportamiento omisivo, que falte a la unidad de acción administrativa (Martínez, 2018, pp. 289-343), situaciones que dificultan ampliamente el proceso contractual; así mismo, al no seguir las instrucciones u orientaciones dadas en estos documentos, el usuario del Sistema de Compra Pública no podrá utilizar la plataforma u otras herramientas tecnológicas, y por consiguiente, estaría incumpliendo el deber de publicar toda la información de los procesos contractuales que se realicen con recursos públicos.

Control judicial de la reglamentación expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente

Una vez que hemos observado que la gran mayoría de los instrumentos regulatorios expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública, conocida como Colombia Compra Eficiente, caen dentro de la categoría de *soft law*, es importante destacar que su definición no se ajusta al concepto doctrinal de acto administrativo, que se caracteriza por “manifestaciones unilaterales de la voluntad de la administración, creadoras de situaciones jurídicas, que pueden ser de dos tipos: generales o individuales”. Esto se debe a que se considera que estos instrumentos no tienen como propósito crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas; en otras palabras, carecen de fuerza vinculante. Su utilidad radica únicamente en la influencia que ejercen en el comportamiento de los

destinatarios y en la reducción de los costos asociados a su elaboración, en comparación con otros instrumentos coercitivos y correctivos que el Estado utiliza para garantizar el cumplimiento de sus fines constitucionales y legales.

Además, dado que estas manifestaciones no generan, modifican ni extinguen situaciones jurídicas, no es factible ejercer un control judicial sobre ellas, ya que no poseen la capacidad legal para “afectar” los derechos de los ciudadanos (Martínez, 2018, p. 327).

Dicha tesis respaldada por la jurisprudencia del Consejo de Estado,⁹ no consideró la necesidad de que la jurisdicción protegiera a los destinatarios de las normas en consonancia o en proporción a la flexibilidad que el Estado colombiano le otorgó a nuevas formas de normatividad atípica, como el *soft law*,¹⁰ asimismo, la doctrina ha mencionado que:

La existencia de zonas inmunes al control judicial ha sido contrarrestada con la proclamación de la universalidad de la jurisdicción, en cuya virtud cualquier controversia que afecte los derechos e intereses de los ciudadanos es susceptible de ser residenciada ante los jueces y tribunales para su defensa y garantía (Montaña et al., 2014, p. 59)¹¹

Por lo tanto, y en consideración a su relevancia jurídica en materia de unidad de acción de la administración y principios de confianza

⁹ Exp. 5064, Sec 1, C.P. Urueta Ayola, 14.10.99/ Exp. 5236, Sec 1, C.P. Urueta Ayola, 03.02.00/ Navarrete Barrero, 01.02.01/ Exp. 2005-00285, Sec. 1, C.P. Ostau de Lafont Pianeta, 19.03.09/ Exp. 2556-08, Sala Plena Sec.2, C.P. Alvarado Ardila, 17.05.12/ Exp. 1575-12, Sec. 2, C.P. Arenas Mosalve, 20.03.13/ Exp. 3496-2013, Sec. 2, C.P. Verara Quintero, 31.03.14. “En efecto, en el año 2014, la referida Sección del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo precisó que a la luz del actual CPACA no es concebible que existan actuaciones de la Administración que se mantengan en la impunidad, máxime si son en la actualidad a las que con frecuencia se recurre” (Martínez, 2018, p. 333).

¹⁰ En relación con el tema, el profesor español Javier Barnés Vázquez, explica: “Ha de reconocerse que si, como aquí se postula, los diques que contenían la disciplina tradicional se abren, su ámbito se expande, con perfiles cualitativos necesariamente distintos. Y en lo que al control judicial de la acción administrativa se refiere, esta habrá de correr en paralelo a la expansión material del derecho administrativo [...] de un lado y, de otro, servirse de los adecuados parámetros o cánones cualquiera que sea la jurisdicción a la que se le atribuya” (Montaña et al., 2014, pp. 48-49).

¹¹ Adicionalmente véase Sección Primera. Sentencia del 3 de febrero del 2000. C. P. Manuel Santiago Urueta, Exp. 5236. Pág. 42. / Sec. 1, Exp. 2012-00533-01, 27.11.14, C.O. Vargas Ayala / Exp. 2011-00271-00,18.06.15, C.P. García González.

legítima, armonía y coordinación administrativa, estas herramientas de *soft law* están sometidas al control judicial.

Es relevante destacar que dichos instrumentos no solamente están sujetos a controles *expost* sino que durante su formulación, estructuración y diseño se exponen a una serie de controles ciudadanos derivados de los procesos de participación ciudadana, establecidos de acuerdo con los principios de democratización de la administración pública, tal como se definen en la Ley 489 de 1998 y en cumplimiento del artículo 2 de la Ley 1757 de 2015,¹² en los que en el proceso de expedición de estos instrumentos a través de la consulta pública se deben considerar elementos de comunicación y difusión, recepción de opiniones, sugerencias o propuestas alternativas y un proceso de retroalimentación. En la práctica, este proceso se compone de las siguientes formas de interacción según el Departamento Nacional de Planeación:

(1) la notificación, mediante la cual se le informa al público sobre las decisiones de regulación; (2) la consulta, por medio de la cual se busca activamente las opiniones de los grupos interesados y afectados; y (3) la participación, proceso donde se busca encontrar la participación activa de los grupos de interés en la formulación de objetivos, políticas y enfoques, o en la redacción de textos de regulación. (DNP, 2023, p. 9)

Lo anterior se realiza con el objetivo de evitar la promulgación de instrumentos regulatorios que contengan elementos de arbitrariedad, reducción de costos de transacción asociados a la producción legislativa y facilitar su constante actualización, considerando los cambios sociales en curso. De esta manera, también se busca combatir la discrecionalidad administrativa y, por ende, la corrupción.

¹² Artículo 2. De la política pública de participación democrática. Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia.

Las discusiones que se realicen para la formulación de la política pública de participación democrática deberán realizarse en escenarios presenciales o a través de medios electrónicos, cuando sea posible, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones (Ley 1757, 2015).

Facultades sancionatorias de la administración pública

Las administraciones públicas, a través del ejercicio de sus facultades sancionatorias, tienen la responsabilidad de garantizar la protección de todos los elementos del orden público. Los cuales, inicialmente, fueron definidos por la doctrina como la seguridad, tranquilidad y salubridad. Sin embargo, con la evolución y ampliación de los derechos individuales y la creciente importancia de los derechos colectivos en relación con el interés general, se incluyeron componentes de moralidad y estabilidad económica. A partir de estos últimos elementos, surgen las sanciones relacionadas con actos de corrupción cometidos por la administración pública (Olano García, 2010, pp. 106-116).

Debido a esto, se han configurado diversas situaciones de antijuricidad, que resultan en la imposición de sanciones por parte de la administración pública. Estas sanciones se asemejan, por analogía, a las del derecho penal en términos de tipicidad y principios, pero son más flexibles y complejas. Lo cual se debe a la mayor abstracción e indeterminación de los elementos fácticos, lo que difumina las fronteras de la legalidad y crea un terreno ilícito (Romero, 2019, p. 47). El resultado de esta complejidad afecta tanto a la administración —que carece de elementos suficientes para aplicar y graduar las sanciones—, como a los ciudadanos —que no tienen una comprensión clara de las situaciones que dan lugar a la imposición de sanciones—. Este panorama amplía el grado de discrecionalidad de la administración y, por lo tanto, puede aumentar la corrupción y la desigualdad, en términos de tipificación de las conductas ilícitas (Echeverri, 2015, pp. 426-430).

Tal como se mencionó, un excesivo nivel de detalle en la regulación dificulta el proceso contractual y se opone al objetivo de la Ley 80 de 1993. Esta ley estableció una serie de principios y directrices fundamentales para las entidades públicas con el propósito de brindarles un amplio margen de maniobra en la ejecución de los procesos contractuales y promover una mayor autonomía. Esto se justifica debido a la diversidad y particularidad de los escenarios contractuales a los que se enfrentan las distintas entidades del Estado (Sentencia C-876, 2000).

De ahí, que sea importante evidenciar que para que no se configuren sanciones de hecho, se respete el derecho fundamental del debido

proceso como una regulación legal que, de manera previa, limita los poderes del Estado y sujeta su actuación a procedimientos adecuados. Esto ayuda a prevenir situaciones de hecho que podrían llevar a la desconexión de los diversos principios que rigen la actividad administrativa, ya que este “establece las garantías de protección a los derechos de los individuos, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley” (Sentencia C-876, 2000).

Por otro lado, en materia de contratación pública, la función de vigilancia y control está asignada constitucionalmente a la Contraloría General de la República según el artículo 267 de la Carta,¹³ es un organismo con independencia técnica y administrativa, lo que la diferencia funcionalmente de la rama ejecutiva del Gobierno, la cual solo tiene funciones reglamentarias en esta materia. Por lo tanto, en lo que respecta a la gestión contractual, la función de vigilancia y control recae en esta entidad.

Por ello, en caso de que se impongan sanciones, ya sea de hecho o de derecho, por parte de alguna autoridad de la rama ejecutiva, se estarían contraviniendo los siguientes principios fundamentales del debido proceso, a saber:

El *non bis in idem*,¹⁴ se realiza generalmente en situaciones antijurídicas que tienen como consecuencia la imposición de sanciones, evitando con este que:

¹³ El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial. La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

¹⁴ Derecho de no ser juzgado dos veces.

Un mismo asunto obtenga más de una respuesta de diferentes autoridades judiciales o administrativas, en procesos que tengan identidad de sujeto, objeto y causa, siendo su finalidad última la de racionalizar el ejercicio del poder sancionatorio en general, y especialmente del poder punitivo. (Cabral, 2004)

Además, el derecho a la independencia del juez, el cual implica que los jueces deben ejercer sus funciones de manera autónoma y separada de las atribuciones del poder ejecutivo y legislativo, está directamente vinculado con la necesidad de actuar de acuerdo con el orden jurídico y no de forma arbitraria o influenciados por factores externos. La independencia del juez es esencial para garantizar la imparcialidad y la justicia en el sistema legal, “sin designios anticipados, ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas” (Sentencia C-980, 2010).

Es importante destacar que, en el caso de las sanciones de hecho, se estaría violando adicionalmente el principio de legalidad, que se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política. Este principio establece que todas las actuaciones judiciales o administrativas que tengan consecuencias para los administrados deben llevarse a cabo de acuerdo con las garantías inherentes, como la existencia de leyes previas al acto que se impute.

Esta situación claramente contradice las funciones sancionatorias ejercidas por la administración en el ámbito de la contratación pública, especialmente en lo relacionado con la discrecionalidad en materia sancionatoria, como se mencionó al principio de este capítulo. En la Sentencia T-195 de 1999, la Corte Constitucional abordó este tema y señaló que:

[...] No corresponde al funcionario administrativo, en el caso de actuaciones propias de su función, asumir, por fuera de sus competencias, las que han sido asignadas a otra autoridad —menos todavía si ella es judicial—, con la pretensión de buscar elementos o datos ajenos al asunto que por él debe ser resuelto, ni agregar o añadir exigencias que la ley no ha hecho.

Lo cual, en síntesis, significaría una violación al debido proceso por parte de la administración, en sentido amplio, como señala la Corte Constitucional en la Sentencia C-540 de 1997:

El desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, no solo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual son titulares todas las personas naturales y jurídicas, que en calidad de administrados deben someterse a la decisión de la administración, por conducto de sus servidores públicos competentes. (Corte Constitucional, 1997, art. 229)

Así mismo, la Corte Constitucional en la Sentencia T-061 de 2002, indicó que si un administrado que está sujeto a cualquier tipo de sanción que contravenga los principios del debido proceso no hace valer sus derechos reconocidos por la normativa nacional a través de las herramientas a su disposición, no solo podría enfrentar consecuencias desfavorables para sí mismo, sino que también se dificultaría atribuir responsabilidad alguna al Estado.

Sanciones derivadas del incumplimiento de la normativa de soft law y de hard law expedida por Colombia Compra Eficiente

Un caso relevante relacionado con este tema fue la Sentencia 52.055 del 2019, emitida por la Sección Tercera del Consejo de Estado. En esta, además de reiterar la obligatoriedad de los manuales expedidos por Colombia Compra Eficiente —al considerarlos actos administrativos de contenido general y abstracto—, se reconoció su ubicación en la jerarquía normativa como normas reglamentarias de segundo o tercer grado, los cuales están sujetos a una cadena jerárquica superior de normas con la Constitución Política en la posición más alta.

Esta sentencia destacó la importancia de los manuales como elementos fundamentales para determinar la responsabilidad del Estado, dependiendo del grado de cumplimiento por parte de sus destinatarios.

Así, se subraya la relevancia de respetar y cumplir los manuales expedidos por Colombia Compra Eficiente en el ámbito de la contratación pública.

De igual manera, este ente colegiado a través de la Sentencia 56.307 del 23 de abril de 2021 reconoció a estos manuales “como una expresión del *soft law*, dentro de las fuentes no tradicionales del derecho nacional, dada su capacidad de brindar orientación en perspectiva técnica y económica al Ejecutivo en aspectos contractuales”. Además de señalar que el objetivo de la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, era solucionar las falencias más relevantes en materia de contratación pública, las cuales fueron plasmadas en el denominado “Informe de evaluación de adquisiciones del país CPAR”, entre las que identificó fenómenos como la dispersión de la normatividad en materia de contratación estatal, por lo que las directrices, circulares y demás instrumentos de *soft law* cobran mayor importancia en el ámbito de la administración pública. De la misma forma, Colombia Compra Eficiente a través de un comunicado expedido el 23 de mayo de 2019 aclaró que los documentos tipo, establecidos en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y en el Decreto 342 de 2019, son de obligatorio cumplimiento y que los “demás” documentos tipo expedidos por esta entidad, solo tenían el carácter de una *orientación* o de *soft law* para los agentes del Sistema de Compra Pública del Estado (Colombia Compra Eficiente, 2019).

Sin embargo, si se revisa la normativa mediante la cual se rigen los “demás” documentos tipo, es decir, la Ley 1882 de 2018, se evidencia que –en dicha norma están condensado todos los documentos tipo posibles–, lo que trae como consecuencia que si una entidad se aparta de estos lineamientos, estará sujeta a las sanciones derivadas del incumplimiento de una ley conllevando a que indiferentemente de la particularidad y la especificidad de cada proceso contractual, las entidades se deberán regir por estos documentos y que en caso de que quieran apartarse tienen que argumentar dicha postura con base en esta sentencia, lo que implicaría una “sanción de hecho”, debido a que se aumenta la carga argumentativa de las entidades.

Anudado a lo anterior, el Consejo de Estado señaló que la atribución conferida por el numeral 7 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de

2011,¹⁵ reconoce como mandatos imperativos nacidos por fuerza legal a los acuerdos marco de precios y demás mecanismos de agregación de demanda bajo la categoría de *contratos*, los cuales son fuente formal del derecho; es decir, estos últimos tienen el mismo grado de jerarquía normativa que una ley, por lo que, su incumplimiento genera por parte de sus destinatarios responsabilidad estatal.

En lo que respecta a la colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público, la Corte Constitucional ha destacado la importancia del principio de separación de poderes como base para garantizar la independencia y autonomía de los distintos órganos del Estado, lo que asegura su adecuado funcionamiento. No obstante, también ha subrayado que este principio debe interpretarse en el contexto del modelo definido en el artículo 113 de la Constitución, que establece que los órganos del Estado tienen funciones separadas, pero deben colaborar armónicamente para cumplir sus objetivos. En este sentido, se reconoce un valor significativo en los instrumentos normativos expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública en el ámbito de la contratación pública.

En la Sentencia 251 del 2002, la Corte Constitucional menciona que un sistema como el de compras públicas, se caracteriza por su organización dinámica y relación con el entorno, y que este sistema está inserto en un país con una estructura de república unitaria, según el artículo 1 de la Constitución Política. Por lo tanto, todos los órganos de este sistema deben seguir las mismas directrices, dentro de las particularidades de cada actuación, para lograr un funcionamiento coherente y armonioso.

Es importante destacar que existen sanciones de hecho que limitan la autonomía y discrecionalidad de cada entidad o servidor público en la toma de decisiones contractuales. En un sistema electrónico de compras públicas, es evidente que si las entidades no cumplen con las indicaciones establecidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública para llevar a cabo procesos de compra pública a través de estas

¹⁵ “7. Diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios y demás mecanismos de agregación de demanda de que trata el artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan para el efecto”.

plataformas, no podrán realizar sus adquisiciones públicas. En este contexto, las sanciones de hecho funcionan como un mecanismo que asegura el cumplimiento de las directrices establecidas por la entidad reguladora en el ámbito de las compras públicas electrónicas.

Así mismo, es necesario tener en cuenta que gran parte de la normativa de *soft law* emitida por la Agencia Nacional de Contratación Pública, se centra en el uso de plataformas de comercio electrónico por parte de las entidades estatales con el fin de agilizar sus procesos de adquisición. Cuando las entidades públicas no cumplen con esta normativa, ya sea por falta de conocimiento o una interpretación incorrecta, se ven perjudicadas en la gestión de sus recursos. El incumplimiento de esta normativa conlleva una sanción de hecho implícita: la imposibilidad de acceder a los beneficios que ofrecen estas plataformas en el ámbito de las compras públicas, como la agregación de la demanda que garantiza una mayor eficiencia y optimización de tiempo y recursos.

Por último, es claro que de acuerdo con la jurisprudencia, la ley y la forma de uso de los diferentes sistemas de *e-commerce* en materia de compra pública, las diferentes entidades y servidores públicos deben cumplir con lo prescrito en las distintas normativas expedidas por esta Agencia, lo que claramente se debe aplicar con un mínimo de discrecionalidad administrativa —que es un beneficio de estas herramientas—, pero va en contra del objetivo de la fundamentación con base en principios de la Ley 80 de 1993, que era dotar a las entidades territoriales de autonomía y facilitar el proceso contractual (Safar, 2017, pp. 159-179).

Conclusiones

De lo anterior, es posible evidenciar que una de las mayores implicaciones que conlleva la expedición de dichas herramientas regulatorias, pese a que según la doctrina, el carácter de dichas herramientas de *soft law* es *no vinculante* u *no obligatorio* a este tipo de herramientas, se les puede atribuir un alcance *restrictivo* o de *hard law*, pues como se dijo anteriormente, anulan, restringen, o en el mejor de los casos, disminuyen la posibilidad por parte de los partícipes del sistema de compra pública de tomar otras decisiones, pues enfrentan la posibilidad de ser sujetos

a sanciones disciplinarias por un comportamiento omisivo, que falte a la unidad de acción administrativa (Martínez, 2018, pp. 289-343).

Así mismo, es importante destacar que de su incumplimiento también se derivan “sanciones de hecho” —pues los partícipes del sistema de compras públicas no podrían acceder a las herramientas del sistema electrónico de compra pública, si no siguen estas directrices—, sanción que contraría principios fundamentales como el debido proceso, —y específicamente el principio de legalidad, pues dicha sanción no se deriva de una norma—, principios que en el peor de los casos se podrían proteger vía tutela, ejercicio a través del cual se podría determinar responsabilidad estatal, y por esta vía, garantizar por parte del Estado un análisis más profundo del esquema institucional de la contratación pública, porque a pesar de que dicha normativa sea expedida por instrumentos de *soft law* “no vinculantes”, siempre estará sujeta a que se le ejerzan controles previos y posteriores vía judicial con el fin de reducir la rigidez de su aplicación en determinados casos, en donde la autonomía y las particularidades de la contratación así lo exijan.

Referencias

- Alcaldía de Bogotá. (2021, 13 de febrero). *Manual para la elaboración de textos normativos, proyectos de decreto y resolución*. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T_NORMA_ARCHIVO&p_NORMFIL_ID=11171&f_NORMFIL_FILE=X&inputfileext=NORMFIL_FILENAME
- Allende, J. A. (2006). *Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados*. CEPAL.
- Barreto, A. A. (2018, 12 de diciembre). *El mercado de la compra pública y los mecanismos estatales de su regulación económica*. Observatorio Colombiano de Compra Pública.
- Bustos Romero, M. F. (2019). El *soft law* como fuente del derecho administrativo colombiano. *Prolegómenos*, 22(44), 35-48. <https://doi.org/10.18359/prole.3432>

- Cabrales Martínez, A. R. (2014). El debido proceso dentro de las actuaciones administrativas en Colombia. *Diálogos de Derecho y Política*, (14), 58-74. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/view/20581>
- Calderón, E. (2017). Los incoterms como instrumento de derecho suave (*soft law*). *Jado: Boletín de la Academia Vasca de Derecho/ Zuzenbidearen Euskal Akademiaren aldizkaria*, 2018(28), 177-233.
- Colombia Compra Eficiente. (2019). *Aclaración sobre la obligatoriedad de los documentos tipo de acuerdo con la sentencia del Consejo de Estado N.º 52.055*. Agencia Nacional de Contratación Pública. <https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/comunicados/aclaracion-sobre-la-obligatoriedad-de-los-documentos-tipo-de-acuerdo-con>
- Corte Constitucional. Sentencia C-560 del 6 de diciembre de 1994. M. P. Alejandro Martínez Caballero. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-560-94.htm#:~:text=El%20Gobierno%20Nacional%20intervendr%C3%A1%20para,las%20reglas%20para%20su%20c%C3%A1lculo>
- Corte Constitucional. Sentencia C-028 del 30 de enero de 1997. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-028-97.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-540 del 23 de octubre de 1997. M. P. Hernando Herrera Vergara. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-540-97.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia T-195 del 6 de abril de 1999. M. P. José Gregorio Hernández Galindo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-195-99.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-876 del 13 de diciembre de 2000. M. P. Alejandro Martínez Caballero. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-876-00.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia T-061 del 2 de febrero de 2002. M. P. Rodrigo Escobar Gil. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-061-02.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-641 del 13 de agosto de 2002. M. P. Eduardo Montealegre Lynett. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-641-02.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-067 del 4 de febrero de 2003. M. P. Eduardo Montealegre Lynett. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7860>

- Corte Constitucional. Sentencia T-436 del 8 de mayo de 2008. M. P. Marco Gerardo Monroy. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-436-08.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-521 del 4 de agosto de 2009. M. P. Jorge Arturo Castaño Duque. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-521-09.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-980 del 1 de diciembre de 2010. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-980-10.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-228 del 24 de marzo de 2010. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-228-10.htm>
- Decreto 4170 del 2011. (3 de noviembre). Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura. *Diario Oficial* 48.242. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44643>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). *Guía para realizar la consulta pública en el proceso de producción normativa*. Ministerio de Tecnologías de la información y las comunicaciones; Departamento Administrativo de la Función Pública. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejora%20Regulatoria/Documentos/Gu%C3%ADa_consulta_p%C3%BAblica.pdf
- Echeverri, J. A. (2015). *Derecho Administrativo de Bienes. Los bienes públicos: historia, clasificación, régimen jurídico*. Universidad Externado de Colombia.
- Gamboa, J. O. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Introducción*. Universidad Externado de Colombia.
- Olano García, H. A. (2010). La policía administrativa. *Revista Logos, Ciencia & Tecnología*, 1(2), 106-116. https://www.redalyc.org/pdf/5177/Resumenes/Resumo_517751799009_5.pdf
- Martínez, D. (2018). El *soft law* en derecho administrativo y su control judicial en Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 20, 289-343. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5467/7348>
- Massimino, L. F. (2015). La intervención estatal, la regulación económica y el poder de policía: análisis y tendencias. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 6(1), <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6172875>
- Peñaranda, L., & Guañdrón, J. (2009). *Análisis de las modificaciones de la Ley 80 en la contratación estatal*. Universidad Pontificia Bolivariana. https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/678/digital_18471.pdf?sequence=1

- Plata, A. M. (2010). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia.
- Plata, A. M., & Garzón, A. F. O. (Eds.). (2014). 100 años de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. "Justificación, retos y aporte al Derecho administrativo". *XIV Jornadas de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Policía Foral de Navarra. (s.f.). *Tema 07.- Las Fuentes del Derecho: la jerarquía de las fuentes. La ley. Las disposiciones del ejecutivo con rango de ley. La iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley. El reglamento: concepto, clases y límites. La potestad reglamentaria del Gobierno*. Gobierno de Navarra. <https://www.navarra.es/documents/48192/8283267/Tema+07.+Las+Fuentes+del+Derecho.docx.pdf/82b3ac09-0d62-8f91-cea8-98c0c73f5619?t=1621514307536#:~:text=La%20doctrina%20distingue%20entre%3A%20a,o%20conceptos%20relacionados%20con%20aquellas>
- Procurement, I. (2012). *Fortalecimiento de los Sistemas de Compras Públicas en America Latina y el Caribe a través del uso de herramientas TIC y de la promoción de la participación de las mipymes*. San Martin, Buenos Aires. 82b3ac09-0d62-8f91-cea8-98c0c73f5619 (navarra.es)
- Quintero, H. S. (2017). Contratos públicos: problemas, perspectivas y prospectivas. *El doble nivel vinculante y no vinculante, de la regulación en contratación pública en Colombia*, 289-343. Universidad Externado de Colombia.
- Ruiz, R. (2012). La distinción entre reglas y principios y sus implicaciones en la aplicación del derecho. *Derecho y Realidad*, 10(20), 143-166.
- Safar, M. (2018). La reivindicación de competencias de Colombia Compra Eficiente por el Consejo de Estado: ¿nuevo alcance de la potestad reglamentaria o interpretación extensiva de la ley por la jurisprudencia? *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (19), 159-179. <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/rdigdad19&div=10&id=&page=>
- Santaella, H. (2011). Algunas reflexiones sobre las nuevas formas de actuación administrativa impuestas por el mercado y la técnica y sus implicaciones para la metodología de la ciencia jurídica-administrativa. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 5, 87-105. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2954>
- Torres, J. (1998). *Interventoría de contratos de informática*. Universidad Nacional de Colombia; Procuraduría General de la Nación.
- Villamil, C. P. (2014). *Regulación económica: caracterización y control*. Universidad Externado de Colombia.

