

Soft law regulatorio e inseguridad jurídica. A propósito del control de la pandemia de la covid-19¹

Hernán Darío Vergara Mesa²

¹ Este artículo es el resultado de la ponencia presentada por el autor en el 3° Congreso Nacional de Regulación y Mejora Regulatoria: «Hacia un Derecho Regulatorio e Internacionalización de la Regulación», en el panel «Derechos de los regulados frente al poder regulatorio del Estado», septiembre de 2022.

² Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, Colombia. Doctor en Derecho Laboral de la Universidad de Buenos Aires, magister en Derecho de la Universidad de Antioquia, especialista en Derecho Administrativo de la Universidad de Medellín. Correo: herman.vergara@udea.edu.co

El presente trabajo analiza un ámbito de la función reguladora de las autoridades colombianas desplegada durante la emergencia sanitaria generada por la pandemia de la covid-19, concretamente la que se expresó a través de instrumentos de **soft law**, como las circulares, los manuales técnicos y los protocolos, entre otros. Se exponen las características formales y jurídicas de estos instrumentos y se concluye que su uso para regular en un sentido estricto puede poner en riesgo el debido proceso de los regulados y la eficacia misma de la función regulatoria.

Introducción

La actividad regulatoria se manifiesta de diferentes maneras. Su expresión más importante es la emisión de normas de contenido general y particular, de actos administrativos, la celebración de convenios y toda serie de actuaciones de control y vigilancia, siempre con la finalidad de ordenar el comportamiento de los participantes en la prestación de un servicio público o en el cumplimiento de una actividad de relevancia social (Muñoz, 2015).

Este escrito se concentra en una de las formas de la actividad regulatoria, que viene siendo muy común en la administración pública colombiana y que consiste en el uso de instrumentos que, ordinariamente, no se consideran normativos, bajo la forma de circulares, conceptos, protocolos, manuales, documentos técnicos, entre otros. Instrumentos que, si bien imprimen flexibilidad y agilidad a la función pública, pueden comprometer las garantías básicas de los regulados y la legalidad y eficacia misma de la regulación establecida.

Se parte de las siguientes premisas: la primera, que toda persona destinataria de los actos públicos (y los regulatorios son de este tipo) tiene derecho a que las actuaciones que los produjeron se adelanten de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, y con plena garantía del debido proceso. La segunda, que las autoridades deben buscar que los procedimientos logren su finalidad en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa (República de Colombia, 2011, art. 3).

La tesis que se expone aquí es que las manifestaciones del derecho blando o *soft law* —en sentido estricto— no solo no cumplen con la finalidad de regular efectivamente una actividad de interés general, sino que crean incertidumbre sobre sus alcances, además de ineficacia regulatoria. En otras palabras, la autoridad regulatoria no debería servirse de ellos cuando su intención es ordenar, reglar o reglamentar, dada su falta de trascendencia jurídica. Ese tipo de manifestaciones es por lo menos equívoco y, como mucho, podrá calificársele de fuente indirecta del derecho administrativo (Restrepo y Franco, 2021, p. 41), por tratarse de una «forma de construir derecho, pero sin comprometerse», como lo expresa Ariño (2010, p. 34).

Para ello se planteará que en la cultura jurídico-administrativa colombiana instrumentos como los comentados pueden tener diferente uso, razón por la cual su valoración jurídica no está definida por su denominación, sino por su contenido. De esta manera, independientemente del nombre que se les asigne, en el momento en que tales instrumentos revelan alguna de las claves deónticas que son propias de las normas jurídicas (prohibición, permisión, mandato), se

estiman como actos administrativos, con todas las implicaciones legales y sustanciales procedimentales.

Un punto de referencia para estas premisas es el hecho de que la noción de acto administrativo no está positivamente establecida, y eso nos ha llevado a asumirla de una manera particular, no de modo coincidente con las de otros países. Por eso, el análisis que aquí se hace procurará ilustrarse con algunas de las manifestaciones regulatorias producidas durante la pandemia de la covid-19.

Con ese propósito, inicialmente se hará referencia a alguna fenomenología de la actividad regulatoria desplegada por diversas autoridades durante el período pandémico. Solo se mencionarán algunas por considerarlas especialmente relevantes para el análisis. Luego, se intentarán adecuar tales manifestaciones en algunas de las tipologías normativas propias del derecho administrativo, punto en que se recordará el sustento a partir del cual se conceptualiza el acto administrativo en Colombia. Finalmente, se hará referencia a las consecuencias del uso de instrumentos de derecho blando en relación con las garantías de los regulados, así como también para la legalidad y efectividad de la regulación misma.

La fenomenología regulatoria durante la pandemia de la covid-19

Durante la pandemia de la covid-19, autoridades de diferentes niveles administrativos regularon asuntos relacionados con la prevención, el control y la mitigación del coronavirus, y también con el manejo del orden público a través de medidas restrictivas de derechos de libertad (como los de locomoción y reunión). Los destinatarios de estos actos fueron tanto los ciudadanos en general como las entidades del sistema general de seguridad social en salud, y también empleadores y trabajadores.

Para dicho efecto, tales autoridades recurrieron a las más variadas formas de regulación normativa: en unos casos, a típicos actos reconocidos por su vinculatoriedad, como los decretos, las resoluciones y los acuerdos; en otros, a circulares, protocolos, manuales, documentos técnicos u otras denominaciones, todos ellos con rasgos de informalidad que generaron algunas dudas acerca de su obligatoriedad.

El uso de las circulares fue paradigmático, pues durante la pandemia este tipo de documentos sirvieron para objetos muy variados, como impartir instrucciones o lineamientos, o recomendaciones, directrices, orientaciones, informaciones e, incluso, interpretaciones de normas. Y cabe decir que el rótulo de circular, concretamente, puede servir para propósitos distintos si se constatan los sentidos que su noción incorpora. Según el diccionario de la Real Academia Española (2022a), significa:

4. adj. Dicho de un razonamiento o de una definición: Que relaciona dos elementos que se explican recíprocamente.

5. f. Orden que una autoridad superior dirige a todos o gran parte de sus subalternos.

6. f. Cada una de las cartas o avisos iguales dirigidos a diversas personas para darles conocimiento de algo.

Desde el punto de vista jurídico se advierte que la circular es un documento en el que se contienen instrucciones concernientes a la organización y funcionamiento interno de un servicio o grupo de servicios de las administraciones públicas, o también criterios organizativos y de actuación que deben seguir instituciones cuya actividad está sometida a la supervisión y control de la administración que las dicta. Ordinariamente no tienen efectos normativos, pero pueden tenerlos en algunos casos, siendo necesario para ello su publicación formal en los boletines oficiales correspondientes (Real Academia Española, 2022b).

Así mismo, se dice que «son comunicaciones internas de la administración pública, expedidas por autoridades superiores para dar a conocer a sus inferiores, instrucciones, órdenes, avisos o la interpretación de disposiciones legales» (VV. AA., 1983, p. 94).

La circular, entonces, es un tipo de documento oficial que puede denotar declaraciones administrativas diferentes. Puede servir para expresar decisiones, pero también informaciones, conceptos e incluso recomendaciones. Su uso, por tanto, puede resultar problemático e inconveniente para lograr una adecuada y eficaz función regulatoria.

La jurisprudencia colombiana ha hecho ver que las circulares, en estricto sentido, son un medio que utilizan las entidades para: 1) instruir u orientar sobre el desarrollo de las actividades públicas con el objeto de cumplir con sus funciones de forma coordinada y eficaz; 2) dar a conocer el concepto institucional de la entidad en relación con determinadas materias; y 3) reproducir o informar acerca del contenido de normas o decisiones adoptadas por otras autoridades (República de Colombia, 2020b).

Por eso ha afirmado que ellas,

en principio, carecen de contenido decisorio por cuanto no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, motivo por el cual no son actos administrativos y tampoco son susceptibles de control judicial; sin embargo, en algunas ocasiones, **las entidades expiden circulares que materialmente contienen decisiones con carácter vinculante y con la capacidad de alterar situaciones jurídicas, caso en el cual se**

El Ministerio de Salud y la Protección Social fue el organismo regulatorio más activo durante la emergencia sanitaria causada por la pandemia, sobre todo trazando las políticas y estableciendo las medidas necesarias para salvaguardar la salubridad pública, en particular en lo relativo a la vacunación contra el coronavirus.

ejemplo de estas es la Circular 0028 del 1 de julio de 2022 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2022a), mediante la cual se definieron algunos asuntos relacionados con la aplicación de la vacuna contra la covid-19 en los puntos establecidos por el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI).

El objeto de dicha circular fue impartir directrices a las más importantes autoridades sanitarias, y también a las EPS e IPS, con respecto a las áreas de aplicación de las vacunas, a la verificación de los esquemas de vacunación, a la implementación de modelos de comunicación con la comunidad sobre horarios e importancia de la vacunación y sobre la disponibilidad de las vacunas en la red prestadora de los servicios de salud. Su lectura permite observar declaraciones administrativas de voluntad, esto es, decisiones, debido a que tienen la capacidad de producir efectos jurídicos para sus destinatarios; de ahí su relevancia jurídica y la posibilidad de adoptarla como un acto administrativo, que puede ser susceptible de medios de control de legalidad y de cumplimiento.

Otro acto que se destaca es la Circular 35 del 11 de junio de 2021 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2022b), por la cual se impartieron algunas orientaciones sobre aforos en eventos públicos y pri-

trata de actos administrativos, susceptibles de control judicial. En ese orden de ideas, es necesario analizar el contenido y alcance de las circulares, en cada caso concreto, para determinar si se trata de una circular en estricto sentido o si, por el contrario, se trata de un acto administrativo (República de Colombia, 2022) [cursivas del original].

El Ministerio de Salud y la Protección Social fue el organismo regulatorio más activo durante la emergencia sanitaria causada por la pandemia, sobre todo trazando las políticas y estableciendo las medidas necesarias para salvaguardar la salubridad pública, en particular en lo relativo a la vacunación contra el coronavirus. Utilizó para ello, en buena medida, las circulares. Un

vados y sobre las medidas de seguridad en bares y restaurantes. De su lectura se desprende que es un acto típicamente interpretativo, pues reduce su contenido a aclarar algunas de las disposiciones de la Resolución 777 de 2021. En ninguna de sus partes esta circular adopta determinaciones que pudieran entenderse como órdenes, mandatos o prohibiciones, lo que permite descartarla como acto administrativo.

También, la Circular 0003 (2022), emitida en este caso por el Ministerio del Trabajo, mediante la cual se establecieron las condiciones para la exigencia de los esquemas de vacunación por la covid-19 a los trabajadores de los sectores productivos abiertos al público. La mayor parte de esta circular conduce a pensar que se trata de la definición de medidas concretas para hacer efectivo el Decreto 1615 de 2021, en torno a la obligatoriedad de demostrar el esquema de vacunación para realizar ciertas actividades abiertas al público y que debían hacerse cumplir por los empleadores. Sin embargo, su propósito principal fue la exhortación a que tales medidas se cumplieran, lo cual no añade nada a lo que el aludido decreto disponía, circunstancia que la despojaría de vinculatoriedad.

Y para tenerla en cuenta en la fenomenología descrita, puede examinarse uno de los documentos más importantes que se emitieron durante la pandemia, con el propósito de regular la vacunación contra la covid-19; se trata de los «Lineamientos técnicos y operativos para la vacunación contra el covid-19» (Ministerio de Salud y la Protección Social, 2021). En este se abarcan toda clase de declaraciones administrativas, un buen número de ellas con contenido normativo que bien pueden afectar situaciones jurídicas, y que no se deben equiparar a las que no lo tienen.

Así, por ejemplo, cuando estos lineamientos señalan qué debe entenderse por prestadores de servicios de salud, está interpretando las normas legales que organizan el sistema general de seguridad social en salud, pero en el contexto de la pandemia y para efectos de la vacunación por la covid-19 (Ministerio de Salud y de la Protección

...las autoridades regulatorias, en principio, no comprometen la validez de sus decisiones cuando las expresan a través de circulares, instrucciones, protocolos, manuales o lineamientos técnicos, entre otros.

Social, 2021, p. 31). Algo diferente sucede cuando declara que «el tipo de relación laboral, contractual o clase de vinculación que tenga el personal priorizado con las diferentes instituciones no es un factor a tener en cuenta para la priorización en la aplicación de la vacuna»; o cuando dispone que «si una persona tiene condiciones que la hagan pertenecer a dos o más etapas dentro de la priorización, primará aquella que le permita recibir con mayor prontitud la vacuna contra el covid-19» (Ministerio de Salud y de la Protección Social, 2021, p. 30), casos en los cuales se generan las condiciones para que se produzcan efectos jurídicos respecto a las personas que cumplan los supuestos allí establecidos.

Por último, y solo para tenerlo en cuenta en la discusión que se propone, no puede olvidarse que en campos de regulación económica de gran importancia y complejidad se impone la circular como la forma regulatoria por excelencia. Es el caso de las llamadas Circulares Básicas Jurídicas, emitidas por algunas superintendencias, como la de Sociedades, la Financiera y la de Economía Solidaria. Son típicos ejemplos de declaraciones que en su gran mayoría contienen decisiones y se convierten en textos fundamentales a los que se consideran supeditados los agentes regulados.

Las manifestaciones del derecho blando regulatorio como declaraciones administrativas que pueden o no constituir actos administrativos

Las circulares son las expresiones regulatorias de interés hasta el momento, pero es posible que otras manifestaciones que constan en manuales y protocolos puedan igualmente adquirir relevancia jurídica. Esto es así por la manera como se trata la categoría de acto administrativo en la cultura jurídica colombiana. El derecho positivo echa mano de esta categoría para distintos propósitos, pero no estipula para ella una noción que favorezca su confrontación con la realidad. Eso traslada a la práctica jurídica —a la judicial fundamentalmente— la tarea de determinar las propiedades de lo que denominamos acto administrativo.

Dicha determinación es relevante jurídicamente por los atributos de **autotutela administrativa** que se predicán de todo acto administrativo, es decir, la capacidad de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, así como de ejecutar las decisiones adoptadas sin el consentimiento de los destinatarios y sin necesidad de una autorización judicial. Solo lo que se considera acto administrativo es obligatorio y susceptible de control gubernativo o jurisdiccional. Para lo que interesa, eso significa que los actos regulatorios que no revelen las características del acto administrativo deben considerarse irrelevantes para ese propósito.

Para entender esto, cabe recordar una distinción básica que permite afirmar que no toda declaración de una autoridad administrativa (en este caso regulatoria) tiene el carácter de acto administrativo. García y Fernández (1993, p. 521) destacan que las declaraciones que emite la administración pueden ser de cuatro clases: 1) de voluntad (contienen decisiones); 2) de conocimiento (contienen información); 3) de juicio (contienen conceptos u opiniones) y 4) de deseo (contienen propuestas o recomendaciones). Solo las primeras, por su contenido decisorio, tienen la capacidad de producir efectos jurídicos, en términos de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, bien sea generales o particulares.

Pues bien, de manera pacífica, tanto la doctrina colombiana (Santofimio, 2017, p. 526 y ss.) como la jurisprudencia del Consejo de Estado (República de Colombia, 2019) y de la Corte Constitucional (República de Colombia, 2005), han considerado que los actos administrativos son aquellas declaraciones de voluntad que producen efectos jurídicos, al margen de cómo se les denomine formalmente (República de Colombia, 2018). Eso es lo que permite atribuirles presunción de legalidad, obligatoriedad y ejecutoriedad (República de Colombia, 2011, arts. 88-90), y les hace susceptibles de controles de legalidad (República de Colombia, 2020a) y de cumplimiento (República de Colombia, 2021).

Se reitera, lo que no sea acto administrativo no debe tener el tratamiento anotado, lo que en resumidas cuentas significa que no debería ser adoptado como obligatorio ni ejecutorio.

Las consecuencias del uso instrumentos de derecho blando o *soft law* por las autoridades regulatorias

Por lo dicho, es posible afirmar que en Colombia se acoge la informalidad en materia de actos o decisiones administrativas, de modo tal que salvo que las normas legales establezcan formas perentorias, las autoridades pueden documentar sus actos de diferentes maneras. De ahí que pueda hablarse de actos administrativos escritos y verbales, vertidos en medios físicos, electrónicos y hasta simbólicos, siempre que tengan la posibilidad de producir efectos jurídicos.

Bajo esa perspectiva, las autoridades regulatorias, en principio, no comprometen la validez de sus decisiones cuando las expresan a través de circulares, instrucciones, protocolos, manuales o lineamientos técnicos, entre otros. Se dice que, debido a que los actos administrativos de todos modos deben cumplir para su expedición una serie de requisitos y formalidades básicas previamente establecidas en la ley —por lo general, en el CPACA—, que tienen la finalidad de garantizar el debido proceso de sus destinatarios, que de no cumplirse, pueden

afectar su legalidad (la cual se presume), como aquellos que se relacionan con los derechos a conocer de la existencia de la actuación, a participar en ella, a presentar y controvertir las pruebas y a impugnar mediante recursos las decisiones correspondientes.

Pero otras son las consecuencias en lo que respecta a la eficacia de las decisiones de la autoridad regulatoria. La eficacia, que alude a la «capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera» (Real Academia Española, 2022a), está íntimamente ligada a los atributos de obligatoriedad y ejecutoriedad que se predicán de todo acto administrativo, que en resumidas cuentas hacen alusión a la posibilidad de ejecutar o hacer cumplir lo que se ha decidido.

Se tiende a pensar que estos atributos se relacionan con la capacidad de las autoridades para materializar la decisión. Pero esta idea, claramente, deja de lado uno de los aspectos centrales del cumplimiento de las decisiones públicas: la voluntad del destinatario del acto de adecuar su conducta a la decisión, algo que incluso debe sobreentenderse a partir del principio constitucional de la buena fe.

Y el cumplimiento voluntario de una decisión administrativa pasa necesariamente por la claridad de su objeto y por la manera como ella fue declarada. Es bueno recordar que cuando se habla del **objeto** se hace referencia, básicamente, a la determinación dispuesta por la autoridad, que puede ser de dar, hacer o no hacer algo. Por ejemplo, determinar la prioridad de ciertas personas para la vacunación por el covid-19, u ordenar el diligenciamiento de un documento (carné) que sirva como prueba de dicho procedimiento. La redacción clara y precisa de los comportamientos y obligaciones, es un presupuesto para que el destinatario conozca, entienda y acate lo decidido.

Cuando se habla de los medios de expresión de ese objeto aludimos a la **forma** utilizada para expresar la decisión, que puede ser formal o informal, como ya se indicó. Es «formal» cuando el documento no genera dudas con respecto a que lo expresado contiene decisiones; es «informal» cuando el documento no ofrece un sentido inmediato de la declaración, sino que debe esclarecerse a partir del análisis de su contenido.

Ese es el meollo de la discusión que se quiere proponer en esta ocasión: la percepción de los ciudadanos acerca de lo que las autoridades han declarado en un momento dado está mediada en gran parte por la forma empleada para su manifestación. Cuando se adoptan bajo la forma de decreto, resolución o acuerdo, pocas dudas quedan de que lo que contienen son decisiones que, como tales, tienen el carácter de normas provistas de obligatoriedad. Cuando se adoptan de otro modo, como a través de circulares, cartas, instrucciones,

orientaciones, memorandos, u otros, el referido carácter normativo se diluye notablemente, lo cual propicia interpretaciones disímiles con respecto a su perentoriedad y posibilidad de cumplimiento (o incumplimiento).

En este punto es bueno recordar lo acontecido con la Circular 003 del 12 de enero de 2022 emitida por el ministro del Trabajo, en virtud de la cual se pretendió definir la exigencia del esquema de vacunación a trabajadores de los sectores productivos abiertos al público. El contenido de este acto llevaba a pensar que su objetivo era ordenar concretamente la exigencia del esquema de vacunación en el ámbito laboral de los establecimientos abiertos al público, atendiendo a una facultad prevista en el Decreto 1615 de 2021, artículo 2, parágrafo 3, que había dado la posibilidad de ampliar dicha exigencia de acuerdo con el avance del plan nacional de vacunación.

Sin embargo, lo que permitía avizorar que la referida circular contenía declaraciones de voluntad, esto es, decisiones u órdenes para ser aplicadas por los empleadores respectivos, se diluyó al final en una declaración de deseo, pues el verbo rector que dominó dicha circular fue la exhortación. Esto le hizo perder la percepción de que se trataba de una decisión que debía aplicarse so pena de sanciones. Y en la práctica, los destinatarios le dieron a la circular diferentes usos: unos como el fundamento para exigir el carné de vacunación, otros para estimar libremente si lo exigían o no.

Un experimento a escala mínima —pero diciente en todo caso— efectuado con estudiantes de derecho administrativo, arrojó el grado de opacidad de la citada circular: una buena proporción le dio carácter normativo; otros lo desestimaron y justificaron con buenos argumentos por qué no podría ser vinculante ni exigible.

Por eso es cierto lo que plantea Medina (citada por Restrepo y Franco, 2021, p. 38), en el sentido de que la legitimidad de una medida estatal puede verse socavada por la inseguridad que provocan los instrumentos de **soft law** en los destinatarios, en tanto les generan incertidumbre sobre sus alcances en términos de si se ha creado a su cargo una obligación o un derecho o se ha proclamado simplemente una recomendación u opinión.

De todo lo anterior, se desprende que cuando la autoridad regulatoria —cualquiera que ella sea— tenga la intención de reglamentar una actividad, prohibir o autorizar un comportamiento, establecer una obligación o reconocer situaciones jurídicas generales o particulares, esto es, tiene la pretensión de dictar actos administrativos, debe procurar formalizar sus decisiones a través de instrumentos que plasmen inequívocamente la perentoriedad que es propia de este tipo de decla-

raciones. Eso implica el uso de tipologías o formas como los decretos, las resoluciones, las directivas y las órdenes, cuando se trata de órganos unipersonales, o de acuerdos o resoluciones cuando se trata de órganos colegiados. Hacerlo de otra manera es generar equívocos que no solo confunden a los regulados, sino que, de contera, le resta eficacia a esta trascendental función de los Estados contemporáneos.

Ello no significa descartar tajantemente el derecho blando o **soft law** como instrumento valioso para el desarrollo de la función reguladora, si se tiene en cuenta que esta clase de función pública consiste en algo más que en dictar normas, y se extiende a facetas de seguimiento permanente de las actividades de los regulados, que bien pueden requerir de la orientación, el acompañamiento, la supervisión, la resolución de conflictos y hasta de la investigación y la sanción (Muñoz, 2015).

Pero cuando se trata de la expedición de normas que, como se dijo, son la manifestación más genuina de la función regulatoria, en tanto es dominante la idea de que ellas consisten en «determinar las reglas o normas a que debe ajustarse alguien o algo», se torna exigible a la autoridad reguladora ciertas cargas de transparencia y precisión en el objeto de regulación, en virtud de los principios de legalidad y eficacia que son aplicables también para este sector de la función administrativa. Eso implica dejar muy claro, a través de las formas que revisten sus actos, cuándo está disponiendo una regla o cuándo está dando una instrucción, orientación o concepto, o cuándo está suministrando información. En otras palabras, que las formas utilizadas por el regulador garanticen desde el principio la seguridad jurídica.

Conclusiones

La función reguladora puede cumplirse a través de diversos instrumentos y estrategias, según sea la finalidad de interés general o los objetivos específicos que se pretendan alcanzar por el órgano regulador. Pero esos instrumentos no tienen la misma utilidad en todos los casos. Cuando se trata de reglar e imponer conductas, se asignan los instrumentos con forma normativa inequívoca, esto es, los de **hard law**. Cuando se trata de acompañar, instruir, conceptuar u orientar, es factible el uso de instrumentos de **soft law**.

Lo anterior, considerando que la estabilidad de las normas y la certeza sobre su contenido son las condiciones básicas de la seguridad jurídica. La certeza, en particular, depende del modo como se producen y se declaran tales normas. De ahí que, si lo característico del **soft law** es la informalidad, y la informalidad de este puede discurrir en el trámite (abreviar el camino de producción) o en los medios

(expresar lo que se quiere mediante una circular o instrucción, cuando pudo hacerlo a través de una resolución), y también en el lenguaje de la declaración administrativa (redacción sin clave deóntica o no normativa), todo esto termina siendo problemático para la garantía del debido proceso.

Si se hace énfasis en las formas de la declaración, estas deben generar predictibilidad y suficiente conocimiento sobre lo que se ha dispuesto, pues de ello depende la valoración de lo que es lícito o ilícito y sus consecuencias por parte de los regulados.

Referencias bibliográficas

- Ariño, G. (2010). El control judicial de las entidades reguladoras. la necesaria expansión del Estado de derecho. *Revista de Administración Pública*, (182), 9-37.
- Diccionario jurídico mexicano (1983). Universidad Nacional Autónoma de México.
- García, E. y Fernández, T.-R. (1993). *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas.
- Ministerio de Salud y la Protección Social (2021). Lineamientos técnicos y operativos para la vacunación contra el covid-19. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/lineamientos-tecnicos-operativos-covid19-anexos.pdf>.
- Ministerio de Salud y la Protección Social (2022a). Circular externa 0028. https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Circular%20Externa%20No.%20028%20de%202022.pdf.
- Ministerio de Salud y la Protección Social (2022b). Circular 35. https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Circular%20Externa%20No.%2035%20-2022.pdf.
- Ministerio del Trabajo (2022). Circular 0003. <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/67466765/Circular+0003+%282%29+%281%29++subir+web.PDF/98fd68b2-ba4e-c02c-3d6c-543f83c09a31?t=1673015361724>.
- Muñoz, S. (2015). *Tratado de derecho administrativo y derecho público general* (vol. xiv). Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Real Academia Española (2022a). *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/>.
- Real Academia Española (2022b). *Diccionario panhispánico de dudas*. <https://www.rae.es/dpd/>.
- República de Colombia (2005). Corte Constitucional. Sentencia C-542. M. P. Humberto Antonio Sierra. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-542-05.htm>.

- República de Colombia (2011). Congreso de la República. Ley 1437. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html.
- República de Colombia (2018). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Expediente 11001-03-24-000-2017-00192-00. <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2018/08/AutoBelenBajira.pdf>.
- República de Colombia (2019). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Radicado 25000-23-42-000-2017-01391-01.
- República de Colombia (2020a). Consejo de Estado. Control inmediato de legalidad. Radicado 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA) A. <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/230/11001-03-15-000-2020-01064-00.pdf>.
- República de Colombia (2020b). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Radicado 11001-03-24-000-2009-00130-00.
- República de Colombia (2021). Consejo de Estado. Acción de cumplimiento. Radicado 25000-23-41-000-2020-00769-01(ACU). <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/240/25000-23-41-000-2020-00769-01.pdf>.
- República de Colombia (2022). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Radicado 11001-03-24-000-2021-00892-00.
- Restrepo, M. y Franco, N. (2021). *Autoridades regulatorias, soft law administrativo y jurisprudencia*. Universidad del Rosario.
- Santofimio, J. O. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia.
- Schmidt-Assmann, E. (2003). *Teoría general del Derecho Administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*. Instituto Nacional de Administración Pública-Marcial Pons.