

LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA INFORMAL EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE COLOMBIA

Informal administrative action in Colombia's land-use planning system
Ação administrativa informal no Sistema de planejamento do uso do solo na
Colômbia

Jorge E. Vasquez Santa María

RESUMEN

La actuación administrativa informal (AAI) se abre paso en el ordenamiento territorial local colombiano, toda vez que las disposiciones jurídicas generales proporcionadas por la administración para sus procesos son insuficientes y no proveen los insumos que requiere cada caso particular. Se propone demostrar que la AAI es una modalidad no regulada que permite el ejercicio del ordenamiento territorial local en supuestos no previstos jurídicamente, demostración que se realiza a través de una metodología cualitativa, con aplicación del método hermenéutico, del estudio de caso, y de la técnica documental. Los casos se dividen en dos escenarios: el de la gobernanza territorial y el de los determinantes de superior jerarquía de tipo ambiental. Como resultado se demuestra la vigencia de la AAI en el ordenamiento territorial local, pero con niveles diferentes de reconocimiento y eficacia, toda vez que algunos de los supuestos donde es posible, no ha sido empleada porque los municipios y distritos se limitan ante las incidencias de la administración general y de sus desarrollos jurídicos y políticos, o se mantienen en las tradiciones formalistas y legalistas que no responden a una administración realizadora de fines e intereses.

Palabras clave: actuación administrativa informal, actuación material, ordenamiento territorial local, determinantes de superior jerarquía.

Línea de Investigación

B2_Los Retos de la Ciudad y el Territorio en el Siglo XXI – B2.3_Gobernanza y Participación

ABSTRACT

Informal administrative action (AAI) is gaining ground in Colombian local territorial planning, since the general legal provisions provided by the administration for its processes are insufficient and do not provide the inputs required in each particular case. It is proposed to demonstrate that the AAI is an unregulated modality that allows the exercise of local territorial planning in cases not legally foreseen, a demonstration that is carried out through a qualitative methodology, with the application of the hermeneutic method, the case study and the documentary technique. The cases are divided into two scenarios: that of territorial governance and that of higher hierarchy determinants of environmental. As a result, the validity of the AAI in local territorial planning is demonstrated, but with different levels of recognition and effectiveness, since some of the assumptions where it is possible have not been used because the municipalities and districts are limited by the impact of the general administration and its legal and political developments, or remain in the formalist and legalistic traditions that do not respond to an administration that achieves its goals and interests.

Keywords: informal administrative action, material action, local territorial planning, higher hierarchy determinants.

Line of Investigation

B2_The Challenges of the City and the Territory in the XXI Century – B2.3_Governance and Participation

RESUMO

A ação administrativa informal (AAI) está ganhando terreno no planejamento espacial local colombiano, uma vez que as disposições legais gerais fornecidas pela administração para seus processos são insuficientes e não fornecem os insumos necessários em cada caso particular. Propõe-se demonstrar que a AAI é uma modalidade não regulamentada que permite o exercício do planejamento territorial local em casos não previstos legalmente. Esta demonstração é realizada através de uma metodologia qualitativa, com a aplicação

do método hermenêutico, o estudo de caso e a técnica documental. Os casos estão divididos em dois cenários: governança territorial e determinantes ambientais. Como resultado, a validade da AAI no planejamento territorial local é demonstrada, mas com diferentes níveis de reconhecimento e eficácia, dado que algumas das premissas onde é possível não foram utilizadas porque os municípios e distritos estão limitados pelo impacto da administração geral e seus desenvolvimentos legais e políticos, ou permanecem nas tradições formalistas e legalistas que não respondem a uma administração que atinge seus objetivos e interesses.

Palavras chave: ação administrativa informal, ação material, planejamento espacial local, determinantes de hierarquia superior.

Linha de Investigação

B2_Os Desafios da Cidade e do Território no Século XXI: B2.3_Governança e participação;

1. Introducción

El tema se concentra en las posibilidades que tiene la AAI (Schulte-Fielitz 1993, Agudo González 2011, 2013, Castro Buitrago 2017) en el ordenamiento territorial local colombiano, toda vez que desde antes del orden constitucional vigente, las disposiciones jurídicas y políticas lo han consolidado como una vertiente atribuida a los municipios y distritos, con un fuerte sentido técnico e instrumental. Para su ejercicio, ese ordenamiento territorial sigue influido por los mandatos legales y políticos del Estado central, conservando un lineamiento formalista que descuida la realización de contenidos materiales presentes en los grupos sociales locales. Lo anterior se presenta a pesar de operar un reconocimiento constitucional de autonomía administrativa en los municipios y distritos que permite realizar los fines e intereses que se presenten en sus territorios.

Asumiendo el ordenamiento territorial local como un ámbito especial de la administración (Brohm 1969, Meyer-Hesemann 1981, Ishikawa 1992, Schmidt-Assmann, 2003), que nutre a la parte general del derecho administrativo con aportes que le permiten comprender los fines y las funciones que busca la actuación administrativa de los municipios y distritos en ese ámbito de referencia, se aprecia que la acción administrativa que deviene de procesos de decisión para realizar los cometidos del ordenamiento territorial local, ve en las disposiciones generales de la administración un campo insuficiente que no tiene la capacidad ni la actualidad para proveer las bases que contemplen cada caso particular, como tampoco justificación, en la medida que se posicionaría una función pública del urbanismo profundamente formalista, con tendencias de homogenización y generalidad, contrarias a las especificidades de cada localidad, e ineficaz en la realización de los cometidos atribuidos al ordenamiento territorial local.

Por lo anterior, se fija como objetivo demostrar que la AAI es una modalidad no regulada que permite el ejercicio del ordenamiento territorial local en Colombia para la realización de los fines e intereses propios de cada jurisdicción en supuestos que no están previstos en el ordenamiento jurídico, toda vez que la hipótesis que acompaña esta pesquisa radica en la vigencia de la AAI en el ordenamiento territorial local colombiano, gracias al principio de autonomía administrativa, y a la naturaleza finalista que debe tener la actuación administrativa de los municipios y distritos a partir de la Constitución Política de 1991, sin que esa actuación administrativa se respalde en la aplicación estricta del principio de legalidad ni del pensamiento formal racional que la ha definido.

La demostración de las posibilidades de la actuación administrativa informal en el ordenamiento territorial local de Colombia, es un objetivo que se realiza a través de una metodología sustentada la investigación cualitativa, con aplicación del método hermenéutico, del estudio de caso, y de la técnica documental. Los casos sobre los cuales aplica esa metodología se dividen en dos: el de la gobernanza territorial, con la posible configuración de la AAI en los Planes de Ordenamiento Territorial Departamental, la creación de espacios de participación para el ordenamiento territorial local, y la reglamentación no mediada por ley nacional para desarrollar planes parciales; y el de los determinantes de superior jerarquía, donde en materia ambiental se rescatan algunas propuestas de Castro Buitrago (2017), en específico, las estrategias para la conservación de la biodiversidad, desagregadas en los memorandos de entendimiento (Mde) y los acuerdos de régimen especial de manejo de áreas protegidas (REM).

2. La actuación administrativa informal

El ordenamiento territorial local de Colombia se ha visto incidido por la tradición jurídica del Estado liberal, precursor del Estado de Derecho, de la separación de poderes, y del formalismo que reduce la comprensión de lo jurídico a los fundamentos de legalidad y responsabilidad que debían limitar el ejercicio del poder de la administración frente a los administrados. De ello derivó que las posibilidades de actuación de la

administración se representaran en formas que gozan de presunción de legalidad, como el acto, el contrato, y las operaciones administrativas, las cuales puede ser desvirtuadas judicialmente, y solían ser ejercidas para permitir las condiciones naturales de una estructura social.

Sin embargo, el cambio de orden constitucional promueve una transformación en los roles del poder público administrativo, lo que permea la función del ordenamiento territorial local, transformación que se debe alinear a los cometidos del Estado Social y Democrático de Derecho, en el cual el ordenamiento territorial local se hace partícipe de los intereses y necesidades sociales para asegurarlos a través de los mínimos esenciales que procuren el bienestar, y promueve la democracia participativa como ejercicio de construcción colectiva de lo público. Con ello, el ordenamiento territorial local asumió el deber de realizar los fines, valores e intereses sociales que lo definen como sector, comprometiendo una acción prestacional que debe realizar contenidos materiales por encima de formas jurídicas, razón para ver en las modalidades de expresión administrativa tradicionales mecanismos de actuación reducidos, que vienen siendo desbordadas por la realidad social generando la ineficacia de la función administrativa.

En ese contexto se avizora la AAI, auspiciada además en el ordenamiento territorial local por el principio constitucional de autonomía administrativa y por la naturaleza finalista que debe tener la actuación administrativa de los municipios y distritos a partir de la Constitución Política de 1991. Se trata de un mecanismo de actuación de la administración que no se corresponde con las formas jurídicas clásicas, y por ello tiene una gran proximidad con las actuaciones materiales (Agudo González 2013, Castro Buitrago 2017), toda vez que dentro de estas se han localizado aquellas que no se corresponden con las formas jurídicas establecidas y reguladas. A las actuaciones materiales se atribuye falta de coercibilidad, el incumplimiento de requisitos propios de los actos jurídico – públicos, e incluso se menosprecian con falta de eficacia: “no es más que la materialización fáctica y técnica de las atribuciones jurídico-políticas conferidas por el ordenamiento a la Administración” (Agudo González, 2013, pp. 131 – 132), pero por encima de las críticas, lo cierto es que las actuaciones materiales son un escenario de posibilidades para la actuación de una administración que busca la eficacia de sus decisiones.

La AAI tiene una fuerte relación con las actuaciones materiales, pero no se subsumen a estas últimas; su relación está dada en que “no responden a las categorías fundamentales del sistema de actos jurídico-públicos (...) al no manifestarse por relación con acto, norma o contrato, son ajenas a cualquier procedimiento administrativo” (Agudo González, 2013, p. 132), pero para el caso colombiano, las AAI “serían una manifestación parcial de los atributos de la actividad material, en donde el hecho exclusivo de su falta de regulación no es una razón para eludir o excluir la importancia de sus efectos” (Castro Buitrago, 2017, p. 249). Las AAI son un mecanismo de actuación que puede surgir con independencia de un acto jurídico-público, no se tienen que expresar a través de una de esas formas, tampoco cuentan con un procedimiento reglado, persiguen la realización de un fin jurídico, y es adelantada por la autoridad que tiene el deber de asegurarlo, pueden comprometer el ámbito interno de la administración, o el externo, cuando generan efectos en un ciudadano (Castro Buitrago, 2017), razón para ver en ellas una modalidad “que no está fijada jurídicamente y que, por consiguiente, complementa a las reglas jurídicas en una relación alternativa: la actuación informal de la Administración se hace, pues, idéntica con la actuación no regulada jurídicamente” (Bohne, 1980 citado en Schulze-Fielitz, 1993, p. 92).

3. El ordenamiento territorial local como ámbito especial administrativo

El escenario en el cual se demuestra la vigencia de la AAI es el ordenamiento territorial, un ámbito de competencia del poder administrativo que en la experiencia colombiana está regulado por el derecho administrativo a partir de las directrices establecidas por la Constitución Política de 1991, lo que generó una escisión en dos vertientes que en su proyección deontológica deberían marchar articuladas, la primera, lo asume como un proyecto de Nación (Ley 1454, 2011), y la segunda, lo entiende como la función pública del urbanismo que las entidades territoriales municipales y distritales deben cumplir para realizar los derechos que a ellas se asignan, como los citados por la Ley 388 de 1997 en sus objetivos (Artículo 1), los fines que debe realizar la función pública del urbanismo (Artículo 3), o las finalidades que motivan las acciones urbanísticas por medio de las cuales se materializa el ordenamiento territorial (Artículo 8), todo respaldado por el principio de autonomía administrativa propio de la escala local donde se ubican los municipios y los distritos.

En esta última vertiente se atribuye al municipio (Constitución Política, 1991, artículo 311) la facultad de ejercer la función pública del urbanismo, que en su conjunto, se refiere a ordenar el territorio (Ley 388, 1997, artículo 5), función que se ha instrumentalizado con diversas figuras, siendo la principal el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), un instrumento jurídico y técnico que a pesar de estar amparado por la

autonomía administrativa, está condicionado por determinantes de superior jerarquía que imponen disposiciones que reducen la autonomía de las entidades locales frente a la función pública del urbanismo, y tras ello, se da paso a un potencial de recentralización que merma el mandato expansivo de la descentralización.

A partir de la división del ordenamiento territorial, se aprecia un inequitativo desbalance en el desarrollo y ejecución entre las dos vertientes, toda vez que aquella que lo asume como proyecto de Nación, ha tenido precarios y lentos avances, fuertemente condicionados a los desarrollos legales, mientras la versión técnica y local, se ha valido de valores, principios y contenidos constitucionales amplios que le han dado bases para emprender el ordenamiento territorial, que puede ser asumido como “la distribución armónica de la población, el desarrollo social, económico y político, con el uso de los recursos naturales y la protección del ser humano y el medio ambiente” (Andrade, 1994, pp. 175-176), y que busca tributar al desarrollo social al ser diseñado como una construcción participativa, plural, histórica y territorialmente referenciada (Múnera López, 2007), lo que se corresponde con la definición legal, que al asimilarlo como función pública del urbanismo, lo entiende como el “conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes (...)” (Ley 388, 1997, artículo 5).

El ordenamiento territorial construido a partir de la segunda vertiente, se corresponde con ser un ámbito especial de la administración (Brohm 1969, Meyer-Hesemann 1981, Ishikawa 1992, Schmidt-Assmann, 2003), categoría propia de la teoría del derecho administrativo como sistema, que en las elaboraciones de Schmidt-Assmann (2003) se refiere a un sector particular que está en permanente interrelación e interacción con el ámbito general del derecho administrativo, el cual le sirve de referencia gracias a las sistematizaciones que cumple a partir de los insumos que recibe de los ámbitos especiales, como sucede con el ordenamiento territorial local. El ámbito general administrativo le impone al ámbito especial la obligación de justificar la especialidad de sus elaboraciones en casos complejos de ejecución de la acción administrativa, lo que hace del ámbito especial un sector con sus propias normas, modelos, soluciones de controversias, intereses, anhelos y necesidades.

4. La actuación administrativa informal en supuestos de gobernanza territorial

Para la gobernanza territorial hay disposiciones jurídicas que están previstas como puntos de partida de actuaciones administrativas autónomas que puede adoptar la modalidad de AAI. El primer caso son los Planes de Ordenamiento Territorial Departamental (POD), una figura posibilitada por la Ley 1454 de 2011 (Artículo 29, 2. e), que puede promover la coordinación, concurrencia y complementariedad en el ordenamiento territorial, toda vez que esa función se ha realizado en la escala local guiada por los POT. Su aparición en la legislación se dio en el 2011, y hasta la fecha no se ha promovido un desarrollo regulativo ni reglamentario que permita aliviar los temores de las administraciones departamentales para formular y adoptar los POD, lo que abre un supuesto propicio de AAI, toda vez que los POD no están llamados a responder a las formas jurídico-públicas clásicas, no tienen regulado el procedimiento de su formulación y adopción, pero si tienen asignada una administración competente, con fines por materializar. La falta del tradicional desarrollo de la legalidad ha impedido que los POD sean implementados, lo que mantiene un perjudicial vacío en el ordenamiento territorial en la vertiente de proyecto de Nación, a pesar de su proximidad con las posibilidades de ser desarrollados a través de AAI, pues están sujetos a “Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental. Contenidos básicos” (COT, 2013) y al “Plan de Ordenamiento Departamental – POD. Kit de Ordenamiento Territorial” (COT, 2017) que se sustenta en el Acuerdo 10 de la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT, de 2016, todas expresiones administrativas informales.

Un segundo caso se identifica con los espacios de participación para el ordenamiento territorial local, fin que se desprende del artículo 4 de la Ley 388 de 1997, que en su contenido dispone “La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante (...)”, siguiendo la naturaleza de una disposición jurídica en blanco que le permite a la administración no solo acudir a los mecanismos formalmente previstos, sino remitirse a otros no jurídicos y también crear los necesarios para asegurar el ejercicio de la participación en el ordenamiento territorial local. Esos espacios de participación obedecen a un desarrollo principialístico en el que no se sujetan a la adopción de un acto jurídico-público tradicional, no dependen de la previa adopción de un mecanismo de actuación clásico, y necesariamente no deben remitirse a procedimientos reglados de mecanismos de participación jurídicamente formalizados.

Un tercer caso que demuestra la vigencia de la AAI es la reglamentación no mediada por ley nacional para desarrollar planes parciales, que se ejemplifica con el caso del Plan Parcial de El Naranjal y Arrabal en

Medellín (Decreto 1284, 2000), el cual en su momento no pudo ser ejecutado por la ausencia de normas nacionales que lo reglamentaran como instrumento de gestión del suelo, motivo que llevó al mismo municipio a superar el vacío con la expedición una reglamentación no respaldada en legislación ni reglamentación nacional (Decreto 1212 de 2000), con la que fijó un procedimiento para materializarlo.

5. La actuación administrativa informal en determinantes de superior jerarquía para el ordenamiento territorial local

El ordenamiento territorial local colombiano no escapa a la tradición jurídica que encausa el ejercicio de la función administrativa a través de los mecanismos clásicos de actuación, lo que se traduce en un ámbito especial en su mayoría reglado y con procedimientos jurídicos establecidos. No obstante, en la legislación y reglamentación del ordenamiento territorial local se reproducen con frecuencia mandatos amplios, generales, y focalizados en fines e intereses que deben ser materializados por la administración, una de esas expresiones está en los determinantes de superior jerarquía, un conjunto de disposiciones jurídicas y políticas amplias, genéricas y en ocasiones indeterminadas, elaboradas por autoridades que no son ni el municipio ni el distrito, pero que se le imponen a estos al momento de emprender la función pública del urbanismo, esto es, al momento de emprender los procesos decisionales para impulsar acciones político-administrativas y de planificación física concertadas. Los determinantes de superior jerarquía se concentran primordialmente en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y se refieren a:

la prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos; (...) conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el patrimonio histórico, el artístico, y el arquitectónico; de señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, (...) componentes de ordenamiento territorial de lo planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos (Vásquez Santamaría, 2015, p. 41).

Sobre los anteriores determinantes de superior jerarquía, del artículo 10 se desprende el ambiental como uno de mayor repercusión por su amplia cantidad de aristas y posibilidades regulatorias, en la medida que congrega disposiciones que contemplan desde las normas y reglamentos que expidan las autoridades ambientales de Colombia sobre ordenamiento territorial, hasta las normas de conservación, preservación, uso y manejo de los recursos naturales y del ambiente. En ese amplio espectro de posibilidades se identifican tres modalidades de AAI desarrollados por Castro Buitrago (2017) que pueden repercutir en el ordenamiento territorial por desarrollar contenidos que coinciden con contenidos ambientales que pueden constituir determinantes de superior jerarquía para el ordenamiento territorial.

5.1. Las estrategias para la protección de la biodiversidad

La biodiversidad se refiere a "todo tipo de formas de vida —desde la vida de las plantas y de animales hasta microorganismos— y el agua, la tierra y el aire en el cual ellos viven e interactúan" (Sitarz, 1994, p. 114), razón para acogerla en el ordenamiento territorial a partir de la "variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte;" (Ley 165, 1994, artículo 2). El sentido indeterminado del objeto jurídico de protección que encierra la biodiversidad ha dado origen a dos AAI (Castro Buitrago, 2017), la primera son los Mde, definidos como "instancia de articulación de carácter técnico y político que propicia la participación y coordinación de actores gubernamentales y no gubernamentales (...) con el fin de apoyar la implementación del Plan de Acción del SINAP (Sistema Nacional de áreas Protegidas)" (MinAmbiente, 2010, p. 1), una modalidad de participación democrática, que no tienen una regulación ni específica ni especial, como tampoco procedimientos reglados que fijen los términos de su convocatoria, el desarrollo de encuentros, la elaboración de acuerdos, ni se refiera a los efectos vinculantes que puedan generar, pero que si se asocian a autoridades encargadas de velar por los valores que reposan en el SINAP.

El Mde es un acuerdo escrito que firman las organizaciones civiles y los representantes legales de las entidades públicas que no se corresponde con ninguna de las formas clásicas de actuación de la administración, en el cual definen la estructura organizativa de sus reuniones y las funciones que las orientan, y si bien ese escrito no tiene poder legal vinculante, se reconoce como la plataforma del trabajo conjunto entre las partes. Debe exaltarse que los Mde recaen sobre el SINAP, una figura que es expresamente reconocida por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 como determinante de superior jerarquía, que entre sus

consecuencias para la gestión del suelo, está la imposición de obligaciones de protección. De allí se desprenden dos AAI que deben ser consideradas como determinantes de superior jerarquía: El Mde 2005 – 2010 y el Mde 2010 – 2015, que trabaja a partir de la Mesa Nacional de Prioridades, la Mesa Nacional de Investigación y Monitoreo, la Mesa Nacional de Comunicaciones, y la Mesa Nacional de Sostenibilidad Financiera.

La segunda estrategia de protección a la diversidad son los REM, que tampoco se corresponde con ninguna de las formas clásicas de actuación de la administración ni cuentan con procedimientos reglados, pues son procesos de concertación realizados entre las autoridades competentes del Sistema de Parques Nacionales Naturales y las comunidades étnicas, a través de los cuales definen formas alternativas de conservación en casos donde el suelo protegido concurre con el territorio de la comunidad. Los REM se plasman en documentos escritos que contienen los compromisos y materias acordados por las partes y se designa el órgano encargado del seguimiento y cumplimiento, ejemplo de REM son el celebrado en el 2001 entre la Unidad Administrativa Especial del SINAP y la Asociación PANI, el REM del Parque Nacional Natural Yaigojé Apaporis en el 2008, y el REM del resguardo Perraptu en el Santuario de Fauna y Flora Los Flamencos en 2009.

5.2. La consulta previa

Entre los mecanismos administrativos de participación democrática ambiental, el ordenamiento jurídico colombiano contempla a la consulta previa, que responde a las obligaciones adquiridas por el Estado al adoptar el Convenio 169 de 1989 de la OIT. Se define como un derecho fundamental de los grupos étnicos que opera cuando se va “a tomar una decisión que pueda afectarles directamente o cuando se pretenda realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios que puedan afectarles directamente” (Rodríguez, 2014, p. 33) lo que asegura el acceso a la información y la participación para la construcción de consensos.

A pesar de estar en la legislación nacional y de haber sido incorporado a través de un instrumento internacional vinculante, la consulta previa solo fue desarrollada reglamentariamente a través del Decreto 1320 de 1998 para la explotación de recursos al interior de los territorios de las comunidades étnicas, pero para programas, políticas, disposiciones legislativas o administrativas que afecten a esas comunidades no se ha generado normativa, lo que libra a la consulta previa a AAI. Ese amplio escenario de “no-derecho” (Calvo García, 2005) ha generado un trayecto de judicialización en el cual la AAI no ha sido formalizada, más si encauzada a partir de lineamientos que definen su aplicación a raíz de la afectación de una comunidad:

cuando: (i) se perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales; (ii) existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica; (iii) se imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento y (iv) se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio. (...) (v) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (vi) cuando la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (vii) asimismo si se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica; (viii) o por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido (Corte Constitucional, 2018, Sentencia SU-123).

6. Conclusiones

Los casos expuestos en el escenario de la gobernanza territorial en algunos determinantes de superior jerarquía ambiental para el ordenamiento territorial local confirman la vigencia de la AAI en ese ámbito especial. No obstante, se aprecia que la AAI ha tenido diferentes niveles de reconocimiento y eficacia, toda vez que en supuestos como los expuestos en los determinantes ambientales la AAI se ha hecho posible compartiendo de manera parcial elementos propios de la actuación material, mientras en supuestos de gobernanza territorial ha sido variable, dejando figuras como los POD en umbrales de ineficacia, mientras si ha promovido reglamentaciones no mediadas por Ley para materializar planes parciales. Las limitaciones de las administraciones territoriales se asocian a las incidencias de la administración general y de sus desarrollos jurídicos y políticos, pero en los casos en los que han procedido a través de la AAI, desarrollan la autonomía administrativa, configurando una jerarquía normativa urbana y territorial especial que se respalda en la naturaleza finalista de la administración y no necesariamente en su legalidad, lo que incrementa los juicios críticos frente a la imposición legalista de mandatos generales.

Agradecimientos

Agradecimiento a la Universidad Católica Luis Amigó, por la financiación del macroproyecto “Acceso a la justicia para la protección de derechos colectivos y del ambiente, el acceso a la información y la participación democrática”, una de las bases de este trabajo, y al Doctorado de la Universidad Carlos III de Madrid, donde se profundiza el tema con la tesis “Transformaciones administrativas a través del ejercicio de la autonomía local sobre las políticas territoriales y urbanas en España y Colombia”.

Referencias

Agudo González, J. (2011) La concertación con la administración. Especial referencia a la concertación informal. *Opinión Jurídica*, 10, 15 – 32.

Agudo González, J. (2013) Actuación material e informalidad. El ejemplo de la concertación con la administración. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (41-42) 123 – 172.

Andrade, A. (1994). El ordenamiento territorial en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Comisión de ordenamiento territorial. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Brohm, W. (1969) *Strukturen der Wirtschaftsverwaltung*. Berlín: Stuttgart, W. Kholhammer.

Calvo García, M. (2005) Transformaciones del Estado y del Derecho. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Castro Buitrago, E. (2017) Derecho ambiental y gobernanza. La concertación como actuación informal de la administración. Medellín: Sello editorial Universidad de Medellín.

Colombia. Ley 165, de 9 de noviembre de 1994. (1994) Aprueba el “Convenio sobre Diversidad Biológica”, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0165_1994.html

Colombia. Ley 388, de 18 de julio de 1997. (1997) Modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial B. 43.091 de 24 de julio de 1997. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

Colombia. Ley 1454, de 28 de junio de 2011. (2011) Dicta normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial N. 48.115 de 29 de junio de 2011. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

Comisión de Ordenamiento Territorial (2016) Acuerdo 010, por el cual se expiden y recomiendan lineamientos y criterios para la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2018) Sentencia SU – 123.

Ishikawa, T. (1992) Friedrich Franz von Mayer. Bergunder der “juristischen Method” im deutschen Verwaltungsrecht. Berlín: Duncker y Humbolt.

Meyer-Hesemann, W. (1981) *Methodenwandel in der Verwaltungsrechtswissenschaft*.

Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (2010) Memorando de entendimiento para implementar el plan de acción del SINAP. Bogotá: Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Múnera López, M.C. (2007). Resignificar el desarrollo, Medellín, Colombia: Escuela del Hábitat CEHAP, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia.

Rodríguez, G. A. (2014) de la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia. Bogotá: Universidad del Rosario.

Schmidt Assmann, E. (2003) La teoría general del derecho como sistema. Objeto y fundamento de la construcción sistemática (Trad. Basigalupo, M. et. alt) Madrid Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.

Schulze-Fielitz, H. (1992) ¿Informalidad o ilegalidad de la actuación administrativa?. *Documentación Administrativa*, (235-236) 89 – 113.

Sitarz, D. (1994) *Agenda 21: The Earth Summit Strategy to Save Our Planet*. Earthpress.

Vásquez Santamaría, J. E. (2015) Aproximación constitucional e internacional al ambiente como determinante jurídico para los planes de ordenamiento territorial (POT) en Colombia. *Revista Precedente*, 18(7) 20 – 34.