

CUARTA ÉPOCA

GEOGRAPHICALIA

1977 - 1988 - 2000 - 2023

**EDITORIAL:**

Cuarta época de Geographicalia | Mapas temáticos y representación de variables espaciales | Programas para hacer mapas

ARTÍCULOS:

Entidades de población y Reto Demográfico | Ordenamiento territorial en Colombia | Gestão territorial conservacionista | Indicadores de seguimiento | Islas de frescor | Poblados industriales

MAPAS:

Entropía en la ciudad de Zaragoza | Población y vulnerabilidad social en España | Clima y cartografía de los Pirineos | Cartografía intraurbana de la justicia espacial en Santander

NOTAS DE INVESTIGACION Y RESEÑAS:

Paisajes forestales afectados por el fuego | Riesgos y cambios ambientales en el Ebro medio | Trayectorias de peligro de incendio | Ciencia ciudadana y despoblación



Departamento de
Geografía y
Ordenación del Territorio
Universidad Zaragoza

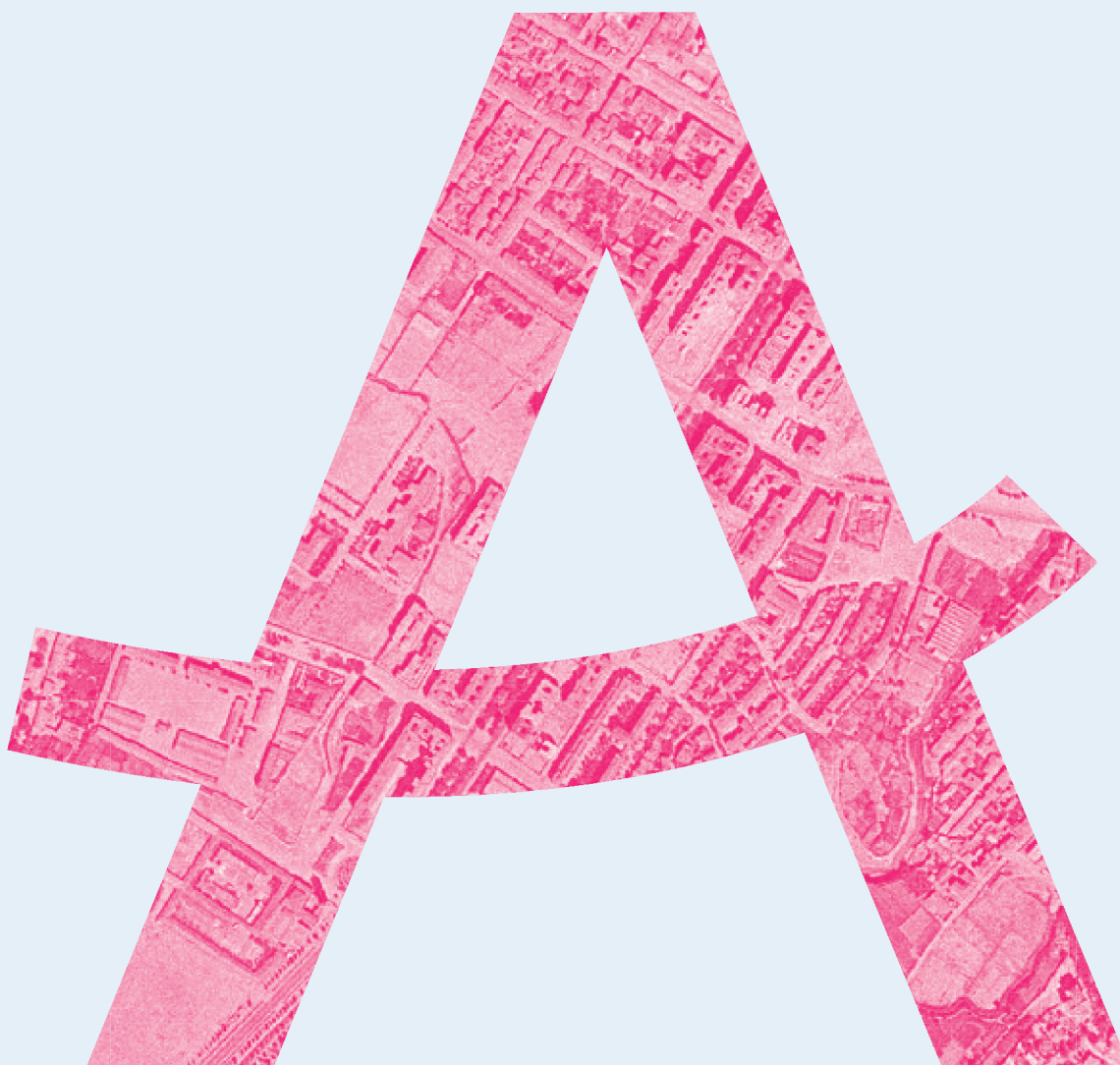
nº 75

DICIEMBRE, 2023

53-65 pp.

GEOGRAPHICALIA

ARTÍCULOS



**La informalidad de la actuación administrativa en
el ordenamiento territorial local de Colombia**

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría



Departamento de
Geografía y
Ordenación del Territorio
Universidad Zaragoza

La informalidad de la actuación administrativa en el ordenamiento territorial local de Colombia¹

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría

Grupo de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad Católica Luis Amigó

Resumen: ¿Cómo la actuación administrativa informal (AAI) permite ejercer la función pública del urbanismo para realizar sus fines y sus funciones en supuestos que no están previstos por el ordenamiento jurídico? es el interrogante con el cual se busca demostrar que la AAI da lugar a la ejecución del ordenamiento territorial local, un objetivo que se trabajó desde el enfoque teórico del Derecho administrativo como sistema (Schmidt-Assmann, 2003), y de una metodología cualitativa que aplicó el método hermenéutico, el estudio de caso, y la técnica documental sobre los Planes de Ordenamiento Territorial Departamental (POTD), la reglamentación no mediada por ley para desarrollar planes parciales, las estrategias para la protección de la biodiversidad, y el mecanismo de participación democrática ambiental de consulta previa. Entre los resultados, los casos trabajados constituyen AAI por reunir la mayoría de los elementos que las caracterizan, y a partir de ellos no solo tiene lugar la función pública del urbanismo, sino que se vienen configurando nuevos determinantes jurídicos de superior jerarquía ambiental para el ordenamiento territorial local en Colombia.

Palabras clave:

Actuación administrativa informal, gobernanza territorial, ordenamiento territorial, determinantes jurídicos de superior jerarquía.

The informality of administrative actions in local territorial planning in Colombia

Abstract: ¿How does informal administrative action (AAI) make it possible to exercise the public function of urban planning in order to carry out the purposes and functions in cases that are not provided for by the legal system? is the question that seeks to demonstrate that the AAI gives rise to

¹ Este trabajo fue presentado en el VII Taller de la Red Iberoamericana de Observación del Territorio (RIDOT), celebrado del 27 al 29 de marzo de 2023, en Curitiba, Brasil. Por parte de la organización del taller se seleccionaron 5 trabajos para presentar a Geographicalia; que han sido sometidos a la misma revisión por pares que el resto de envíos. En el eje temático 4: El territorio y su ordenación en la agenda política. El trabajo es resultado del proyecto “Cambios del Derecho Administrativo a partir de los mecanismos de actuación de la administración en el Estado Social y Democrático de Derecho (ESDD): El ordenamiento territorial”, desarrollado con base en la línea de investigación en “Derecho y Sociedad”, del Grupo de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Luis Amigó, de Medellín, Colombia, y de la investigación doctoral “Transformaciones administrativas a partir del ejercicio de la autonomía local sobre políticas territoriales, urbanas, y urbano-territoriales en España y Colombia”, realizada por el autor en la Universidad Carlos III de Madrid, España, bajo la dirección de la Dra. Isabel Hernández San Juan y el Dr. Agustín Eugenio De Asís Roig.

the execution of local land use planning, an objective that was worked from the theoretical approach of administrative law as a system (Schmidt-Assmann, 2003), and from a qualitative methodology that applied the hermeneutic method, the case study, and the documentary technique on the Departmental Land Use Plans (DLUP), the regulation not mediated by law to develop partial plans, the strategies for the protection of biodiversity, and the mechanism of environmental democratic participation of prior consultation. Among the results, the cases studied constitute AAI because they bring together most of the elements that characterize them, and based on them, not only does the public function of urban planning take place, but new legal determinants of higher environmental hierarchy are being configured for local land use planning in Colombia.

Keywords:

Informal administrative action, territorial governance, territorial planning, hierarchical legal determinants.

1. Introducción

EN LA TRADICIONAL DIVISIÓN de los poderes públicos de los Estados modernos, el poder ejecutivo o administrativo emplea mecanismos jurídicos para adelantar sus actuaciones frente a los administrados, consolidando la exteriorización de su voluntad a través de modalidades conocidas como actos administrativos, reglamentos, contratos, y operaciones, todas especies formalizadas de acuerdo a las regulaciones previstas por el desarrollo del principio de legalidad, pues como afirma Velasco Rico (2022) citando a Bauer (1993) y a Velasco Caballero (1998) “las formas jurídicas tienen un importante valor en el Derecho, pues facilitan la actuación administrativa y dificultan comportamientos arbitrarios, protegiendo así al ciudadano y facilitando el control judicial de aquella (Bauer, 1993, p. 143; Velasco Caballero, 1998, p. 59 y ss. Citados en Velasco Rico, 2022, p. 41). No obstante, en la cotidianidad de la función administrativa se configuran otros mecanismos jurídicos de actuación como la acción material y la AAI, donde esta última resulta la antinomia de la formalización, al ser la “actividad administrativa que no se plasma en un acto, contrato, reglamento o plan administrativos.” (Velasco Rico, 2022, p. 45).

El ámbito que configura el Derecho administrativo general es formal y legal por tradición, pero en él la AAI emerge antagónicamente de la informalidad, y representa una opción de actuar jurídicamente ante el impedimento de aprehensión regulativa de todos los ámbitos de la vida social por parte de la administración. Esa modalidad de actuación opera gracias a la desregularización que es suplida con la adopción de disposiciones generales que sustentan la acción de la administración, lo que en países latinoamericanos, y especialmente en Colombia, confronta una tradición jurídica en la que es muy común encontrar que las actuaciones administrativas, por medio de las cuales proceden las administraciones locales en ámbitos como el urbano y el territorial, deben estar respaldadas por un soporte legal, esto es, deben estar amparadas por el principio de legalidad. Se trata de actuaciones que están apoyadas por mandatos

o disposiciones jurídicas expresas, de tipo normativo que aseguran su legalidad, lo que promueve una práctica que se reduce y se determina por los contenidos jurídicos sobre las realidades sociales locales, y no al contrario, donde las experiencias sociales locales determinen la producción jurídica que cada jurisdicción requiere, lo que refuerza que en la actualidad sea “dudoso que el derecho administrativo siga instalado en la tradición formalista del Estado de derecho” (Agudo González, 2011, p. 19).

El dudoso panorama que en muchas ocasiones no puede despejar el Derecho administrativo colombiano se hace extensivo a varios de sus ámbitos especiales, como sucede con aquel donde se identifica la configuración de AAI, toda vez que en Colombia, a diferencia de otros Estados, como España, no es procedente asegurar que se haya establecido con claridad el deslinde entre lo urbano y lo territorial para afirmar la identidad y particularidad de cada uno como ámbitos administrativos especiales que entablan interacciones e intercambios con el ámbito administrativo general. Por ello que en Colombia proceda con frecuencia, dentro y fuera del ordenamiento jurídico, un tratamiento indistinto, en ocasiones homogenizante, y con recurrencia conflictivo, entre el ordenamiento territorial y el urbanismo, toda vez que este último suele concentrar la concepción jurídica del ordenamiento territorial en las escalas administrativas locales, algo que ha reforzado la legislación vigente, que define la función pública del urbanismo como el ordenamiento territorial en todo su conjunto (Ley 388, 1997, artículo 3) y al ordenamiento territorial local lo asume como las “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). De esa manera, el ámbito general administrativo concibe lo urbano como uno de los ámbitos especiales donde se concentra una expresión del ordenamiento territorial, diferente sin duda, de aquel de escala

nacional que no se reserva a las jurisdicciones locales, razón por la cual siguiendo el contenido jurídico administrativo, nos referiremos a la función pública del urbanismo como ámbito administrativo especial de ordenamiento territorial local.

En ese contexto, el ordenamiento territorial local es un ámbito administrativo especial donde la administración local ejerce su función a través de mecanismos jurídicos de actuación, una operatividad que nutre al ámbito general administrativo con aportes derivados de sus experiencias, los cuales le permiten a la administración general comprender los fines y las funciones de cada actuación administrativa de municipios y distritos en su rol de competentes casi exclusivos de ese ordenamiento territorial local. Al igual que sucede en otros ámbitos administrativos, las actuaciones que se efectúan en el ordenamiento territorial local están respaldadas por el ordenamiento jurídico, pero en sus disposiciones, en especial en aquellas que vienen de la administración que no es local, se aprecia insuficiencia, generalidad, falta de capacidad y de actualidad para suministrar las bases que le permitan a las administraciones locales ejecutar una actuación administrativa que pueda abarcar la multiplicidad de supuestos en los cuales debe proveer una respuesta, lo que amplía las posibilidades para emprender AAI en el ordenamiento territorial local.

Es por ello que se pregunta ¿Cómo la actuación administrativa informal (AAI) permite ejercer la función pública del urbanismo para realizar sus fines y su funciones en supuestos que no están

previstos por el ordenamiento jurídico? un interrogante que encausa este trabajo con el objetivo de demostrar que la AAI es uno de los mecanismos jurídicos de actuación que, si bien no está regulado en términos formales, si permite la ejecución del ordenamiento territorial local para la realización de los fines e intereses propios de cada jurisdicción en supuestos que no están previstos o desarrollados por el ordenamiento jurídico.

La hipótesis de la investigación es que la AAI existe y es válida en el ordenamiento territorial local colombiano, y con ello, en el Derecho administrativo, tanto general, como en el especial que se ocupa de ese ordenamiento territorial local. Con ello, la AAI se consolidará como un mecanismo jurídico de actuación de la administración que emerge en un ámbito administrativo especial gracias a que el principio constitucional de autonomía local lo permite, y a que este principio se enmarca en un funcionamiento administrativo del Estado de tipo finalista que va por encima de la comprensión legalista, donde la administración local mantiene el deber general de actuación para cumplir con la realización de los fines públicos propuestos por el Estado Social y Democrático de Derecho, y no para limitarse a la mera ejecución de los contenidos legales y reglamentarios, pues como sostiene Velasco Caballero (2020): “lo determinante en este modelo de Estado ya no es el acto administrativo (actividad decisoria imperativa fruto de la tramitación de un determinado procedimiento) sino que ha recobrado especial protagonismo la actuación directa de la Administración al amparo de regulaciones finalistas” (pp. 127-128).

2. Materiales y métodos

EL DESARROLLO DE ESTA INVESTIGACIÓN se basó en el modelo cualitativo, el cual fue organizado siguiendo la ruta de acción en la que concuerdan Rodríguez Castro y Bonilla Sehk (1997) –Definición de situación y problema, trabajo de campo, e identificación de los patrones culturales– Galeano Marín (2009) –exploración, focalización y profundización–, y Yuni y Urbano (2014) – Planeación de la investigación, ejecución del trabajo de campo, y comunicación de los resultados. Con base en los derroteros anteriores, la investigación se estructuró en tres momentos, el primero estuvo integrado por la iniciación y la planeación, donde se dio la construcción del objeto de estudio, delimitado en la AAI como una posibilidad para el ejercicio de la administración local de Colombia; con base en ese objeto se definió la pregunta –¿Cómo la actuación administrativa informal (AAI) permite ejercer la función pública del urbanismo para realizar sus fines y sus funciones en supuestos que no están previstos por el ordenamiento jurídico?– y los objetivos de investigación, el general, dirigido a sustentar la existencia y validez de la AAI como mecanismo jurídico de actuación en el ámbito administrativo especial del ordenamiento territorial

local colombiano, y los específicos, encaminados en establecer el alcance dogmático del ordenamiento territorial local como ámbito administrativo especial, y de la gobernanza territorial como ejercicio que tiene lugar en aquel, y en definir la AAI como mecanismo jurídico de actuación.

El segundo momento se compuso por el diseño metodológico y con él, por la planeación y la ejecución del trabajo de campo, un diseño que se fundamentó en el análisis de contenidos bibliográficos, jurídicos y políticos que fueron seleccionados, clasificados, organizados y sistematizados a partir de los datos filtrados de fuentes relacionadas con supuestos de AAI en el ámbito de referencia del ordenamiento territorial local de Colombia, gracias a que la investigación documental “permite volver la mirada hacia un tiempo pasado para de este modo comprender e interpretar una realidad actual (sincrónica) a la luz de acontecimientos consecuentes de situaciones, acontecimientos y procesos de una realidad determinada” (Yuni y Urbano, p. 100). En nuestro caso las fuentes documentales remitieron a supuestos urbanos y territoriales vivenciados en diferentes escenarios locales del país, en los cuales se estimó

que se había configurado la AAI, supuestos que constituyeron casos de estudio que permitieron la aproximación a los reflejos de experiencias que facilitan la apropiación y comprensión de nuevos supuestos a partir de los cuales se trabaja en la sustentación de la existencia y validez de la AAI.

Las experiencias de AAI se trabajaron a partir del enfoque de estudio de caso, en el cual se propusieron dos escenarios, el primero estuvo definido por la gobernanza territorial, donde se analizaron los POTD, y la formulación y ejecución de los planes parciales en los municipios y distritos. El segundo escenario se concentró en los determinantes de superior jerarquía que impone la legislación del Estado central a los ejercicios de ordenamiento territorial de las administraciones locales, donde se identificaron como modalidades de AAI dos estrategias de protección a la biodiversidad los Memorandos de entendimiento –Mde– y los Acuerdos de régimen especial de manejo –REM–, y el mecanismo administrativo de participación ciudadana de la consulta previa (Castro Buitrago, 2017).

Para el estudio de la AAI como una posibilidad para el ejercicio de la administración local, se acudió al enfoque teórico del Derecho administrativo como sistema (Brohm 1969, Meyer-Hesemann 1981, Ishikawa 1992, Schmidt-Assmann, 2003),

dando preferencia a la propuesta de Schmidt-Assmann (2003), quien contempla al Derecho administrativo general como una “idea ordenadora” (Schmidt-Assmann, 2003, p. 1) entendiendo que desempeña la función de asegurar que toda institución o elemento regulado por el Derecho administrativo cuente con un contexto en el que pueda evolucionar y ampliarse, al tiempo que se adapta a los demás elementos del sistema.

El rol ordenador que tiene el Derecho administrativo parte de ejercicios inductivos que toman forma en los ámbitos del Derecho administrativo especial, como sucede en nuestro caso con el ordenamiento territorial local. Un ámbito especial de la administración en las elaboraciones de Schmidt-Assmann (2003) es 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. El ámbito general le impone al ámbito de referencia 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, disposiciones, modelos, soluciones de controversias, intereses, anhelos y necesidades, para nuestro caso, un nicho para la AAI gestada a partir del ordenamiento territorial local.

3. Resultados

3.1. Ordenamiento Territorial: Un ámbito administrativo especial difuso

SUSTENTAR QUE LA AAI es un mecanismo jurídico de actuación exige no solo delimitar el ámbito administrativo especial en el cual emerge, sino definir su objeto y alcance en el ordenamiento jurídico que lo rige, en este caso, en Colombia. En cuanto a la delimitación, el ordenamiento territorial en el país suramericano ha presentado un panorama difuso debido a las proyecciones que se hicieron sobre él a partir de las disposiciones constitucionales, pues de un lado se perfiló como pilar de la estructura, de la organización y del funcionamiento del Estado, y de otro, como ámbito para la ejecución de la actuación administrativa local encaminada a la realización de los fines del Estado Social y Democrático de Derecho.

Por esa razón el ordenamiento territorial puede ser presentado a partir de los senderos jurídicos sobre los cuales se ha desarrollado, el primero privilegia la dimensión del territorio como categoría jurídico-política, a partir de la cual se emprende la división y organización administrativa del Estado, se distribuyen competencias, y se trabaja la planeación del desarrollo económico, social y ambiental en las escalas nacional, regional, de-

partamental y local. Se trata de un alcance válido y vigente, pero como lo aclaró la Corte Constitucional (2020) es parcial, toda vez que esa dimensión del ordenamiento territorial se asume como “una función exclusiva del nivel central del Estado, ejercida por el Congreso de la República y que consiste en determinar la separación vertical del poder público, dentro de la autonomía, sin sometimiento jerárquico, mediante la organización de la estructura territorial del país y la distribución de las competencias de cada uno de los niveles” (C – 138), una comprensión que si bien establece una delimitación del ordenamiento territorial no lo agota, toda vez que adicional existe el sendero en el cual se ha desarrollado como ámbito especial para la ejecución de la actuación administrativa local.

En relación con el primer sendero se lee en Barón Colmenares (2018) que el país ha desarrollado “significativamente el ordenamiento y la planeación territorial a partir de la vigencia de las leyes 152 de 1994 y 388 de 1997” (p. 137), y si bien la primera ley es un referente que sustenta el ordenamiento territorial al impulsar el desarrollo socioeconómico y ambiental en las distintas escalas administrativas, no se comparte que la segunda haga lo mismo, pues esta ley suplió la quietud del poder legislativo por desarrollar una normativa orgánica que le diera eficacia al ordenamiento territorial como plataforma de “la organización territorial del Estado o la “división político-administrativa del Estado”

(Corte Constitucional, 2020, C – 138), tal como lo dispone la Constitución Política de 1991 en su artículo 288.

La ausencia y desarrollo fraccionado de la legislación orgánica hace que la realidad territorial de Colombia se defina por “una gran masa de municipios cuyas capacidades en materia fiscal y administrativa son insuficientes, lo cual repercute en niveles importantes de dependencia de estos frente a los recursos provenientes de la nación” (Duque Cante, 2012, p. 178). La falta de una legislación orgánica suficiente y empoderada se suplió con la ley 388 de 1997, la cual se focaliza en la regulación del ordenamiento territorial, pero en las jurisdicciones municipales, distritales y excepcionalmente en las metropolitanas, no en perspectiva de organización político administrativa ni de organización del Estado. Lo anterior se tradujo en el reconocimiento de un segundo sendero del ordenamiento territorial con una amplia tradición en Colombia: El local. Por ello, la delimitación de este ámbito administrativo especial no solo se hace a partir de las leyes que se han ocupado de él, sino de las escalas en las cuales viene operando y de los alcances que las disposiciones jurídicas le han fijado.

En cuanto al alcance del ordenamiento territorial, el sendero que se ha desarrollado desde la legislación orgánica va muy de la mano con la definición que ofrece Andrade (1994): “Un instrumento del Estado para el logro de la eficiencia, la consolidación de la democracia y la descentralización, respetando las autonomías locales y velando por la unidad nacional” (p. 175 – 176), lo que se corresponde con el objeto que define la ley 1454 de 2011 en el artículo 2. No obstante, se trata de un alcance que se concentra en la composición orgánica administrativa a partir de desarrollos normativos, con el deseo de fortalecer la descentralización y promover que las competencias de ordenamiento territorial le lleguen a aquellas autoridades que tienen la necesidad de ejercerlas en el territorio, para lo cual privilegia los procesos de asociación entre entidades territoriales e incluso de otras autoridades administrativas que cumplen funciones territoriales, pero ha dejado de lado disposiciones que activen o actualicen el desarrollo competencial de entidades que han estado a la espera de entrar en un verdadero ejercicio de ordenamiento territorial, como es el caso de las provincias y de los territorios indígenas.

Sin resultarles contrario, el alcance del segundo sendero establece que el ordenamiento territorial implica el ejercicio de la función pública del urbanismo, y como tal, exige la ejecución de la acción urbanística a cargo de las entidades territoriales locales, “referida a las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto.” (Ley 388, 1997, artículo 8). Se trata de un ordenamiento territorial que tiene como titulares a las entidades territoriales locales, se focaliza en un procedimiento de toma de

decisiones por medio del cual cada municipio o distrito asume la titularidad de una autonomía con la que define las intervenciones de ordenación que debe realizar en su jurisdicción, procedimiento que debe estar respaldado en la democracia participativa para asegurar la toma de decisiones y la posterior ejecución de las acciones urbanísticas que aseguren la realización de los fines públicos depositados en este ámbito.

Se trata de una dimensión local del ordenamiento territorial, delimitada en una escala administrativa concreta y suscrita a una actuación que le corresponde preferentemente a los municipios y distritos como autoridades constitucionalmente encargadas de la prestación de los servicios públicos, una que la Corte Constitucional (2020) ha tratado de individualizar para facilitar la identificación de los contenidos y contornos jurídicos de ese ámbito administrativo: “permite a las entidades territoriales, a través de la concepción, configuración y proyección de su espacio físico urbano y rural, con una visión de mediano y largo plazo, propender hacia fines de interés general” (C – 138).

3.2. La Gobernanza Territorial

LA GOBERNANZA RESPONDE a un enfoque renovado y transformativo del ejercicio del poder público, que en el caso de la función administrativa debe hacer posible que la administración pública alcance los umbrales de eficacia que permiten la realización de los fines del Estado, una eficacia que se persigue y depende de las acciones administrativas que decida emprender la administración. Ante dicho cometido, la gobernanza avanza como un enfoque que no es jerárquico ni se limita a los actores administrativos o adscritos a los poderes públicos, por el contrario, pregona la integración con actores del sector privado en un ejercicio amplio, flexible y participativo, que dispone de recursos de manera conjunta y cooperativa, promueve nuevas formas de relacionamiento, comunicación, toma de decisiones, y control a la gestión pública, pues como afirma Launay (2005) se toma “en cuenta el funcionamiento del Estado pero también su interacción y relación con otros actores públicos y privados, es decir, la sociedad civil y las empresas” (p. 92).

Entre las distintas corrientes que explican los alcances de la gobernanza, se acoge aquella que contrario a promover intereses de gestores y sectores específicos que perpetúan el modelo neoliberal, defiende una nueva dinámica de Estado en la que se abarcan acciones por la inclusión de actores sociales y regulaciones específicas para las relaciones propias en cada escala de interacción social, esto es, un ejercicio ajustado a la esencia más primaria de la democracia participativa propia de un modelo democrático que se abre a la pluralidad y heterogeneidad para asegurar la igualdad material a nivel social. Esta comprensión de la gobernanza se apoya en la “mayor importancia a la participación de los particulares, tanto en el diseño, elabo-

ración y ejecución de las políticas, así como en la toma de decisiones administrativas” (Castro Buitrago, 2011, p. 35).

Al amparo de esa idea de gobernanza se pregunta *¿Qué alcance específico adquiere la gobernanza territorial?* Toda vez que el territorio es un concepto polisémico, del que se desprende un alcance tradicional que lo asume como elemento constitutivo del Estado y plataforma del ejercicio de la soberanía, pero también cuenta con una connotación geográfica y georeferencial, de objeto en disputa, y resultado de la construcción de las relaciones sociales que lo significan a partir de las dinámicas cotidianas, toda vez que es “el espacio donde se tejen relaciones sociales, culturales, políticas y económicas, el cual es dotado de significado por sus habitantes” (González, López & Rivera, 2015, p. 196), la gobernanza territorial está determinada por el alcance polisémico del territorio. En ese orden de ideas, se propone asumirla como un enfoque que está encaminado a la eficacia de las decisiones derivadas de procesos deliberativos enmarcados en relaciones entre actores públicos y privados que están identificados por problemáticas e intereses en una escala local, de los cuales se desprende la consecuente ejecución de esas decisiones a través de acciones que atienden los intereses y los conflictos propios de la permanente significación del territorio como escenario de institucionalización de relaciones sociales.

La gobernanza territorial puede ser asumida como un enfoque específico de toma de decisiones para la construcción social del territorio y para definir o resolver el ejercicio del poder que deviene de las relaciones que vinculan a los actores con aquel, un enfoque en el cual se normatiza, se gobierna, se regula y se evalúan (Salas Burgoin, 2019) esos relacionamientos y la toma de decisiones que devienen de ellos, pues como explica Farinós Dasi (2008) la gobernanza territorial promueve “formas de participación y gestión de las dinámicas territoriales de manera compartida y concertada mediante la intervención de una multiplicidad de actores que comparten objetivos comunes y conocen qué papel deben desarrollar en la consecución de los mismos.” (Dalla Torre, 2017, p. 49).

3.3. La Actuación Administrativa Informal (AAI)

EL CUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES JURÍDICOS asignados al ordenamiento territorial local contribuye a que este se considere como ámbito administrativo especial que se compromete con una acción prestacional a través de la cual ejecuta contenidos jurídicos por encima de las formas preestablecidas. En ese contexto toma lugar la AAI, un mecanismo de actuación que no se corresponde con las formas jurídicas clásicas de actuación

administrativa, pues por el contrario es cercana a la modalidad de las actuaciones materiales (Agudo González 2013, Castro Buitrago 2017), siempre que estas no se corresponden con las formas jurídicas reguladas, se les atribuye falta de coercibilidad, el incumplimiento de requisitos propios de los actos jurídico – públicos, e incluso pueden llegar a padecer de cierta deslegitimidad por su presunta falta de eficacia, viendo en ellas: “la materialización fáctica y técnica de las atribuciones jurídico-políticas conferidas por el ordenamiento a la Administración” (Agudo González, 2013, p. 131 – 132).

A pesar de las posturas críticas frente a las actuaciones materiales, de las mismas se puede predicar que son posibilidades para ejecutar una acción que busca sobreponer la eficacia por encima de las formas, lo que hace de ellas oportunidades de actuación orientadas a la materialización de los cometidos de una administración que responde a los cometidos del Estado Social y Democrático de Derecho. Si bien la AAI tiene una fuerte relación con las actuaciones materiales no se igualan con 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 en Colombia, 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, 2011, p. 249).

Teniendo presente la proximidad con las actuaciones materiales, 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, esto es, de un acto administrativo, un reglamento, contrato, u operación, tampoco cuentan con un procedimiento reglado, persiguen la realización de un fin jurídico, y son adelantadas por la autoridad que tiene el deber de asegurar dicho fin, esto es, se pueden vincular a una expresión orgánica de la administración activando el deber general de actuación; pueden comprometer el ámbito interno de la administración cuando sus efectos repercuten en ese poder público, o el externo, cuando generan efectos en un ciudadano, se trata de acciones que proponen “reformular buena parte del principio de vinculación administrativa a la legalidad y escalar su fundamentación a las normas constitucionales y a la nueva realidad que debe encarar el Estado social de Derecho en la actualidad.” (Santaella Quintero, 2011, p. 93), 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” (Brohm, 1992, p. 92).

3.3.1. La AAI en la gobernanza territorial

EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL LOCAL la gobernanza está respaldada en disposiciones jurídicas que constituyen puntos de partida de actuaciones administrativas autónomas que puede adoptar la tipología de AAI. El primer caso identificado se centra en los POTD, que si bien no se localizan en los municipios o distritos, al estar legalmente atribuidas a la autoridad departamental (Ley 1454, 2011, artículo 29), que tiene en común con la escala local la naturaleza de entidad territorial, y por ello, también es titular de los atributos de la autonomía administrativa, hace que su expedición se constituya en una potencial fuente normativa que está destinada a impactar en la función pública del urbanismo de los escenarios locales.

La Ley 1454 de 2011 le asigna a los departamentos la facultad de “articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio” (Ley 1454, 2011, artículo 29) lo que concreta el potencial de incidencia sobre el ordenamiento territorial local. La aparición de dicha función se dio en el 2011, pero hasta la fecha no se ha promovido un desarrollo regulativo ni reglamentario que permita aliviar los temores de muchas de las administraciones departamentales para formular y adoptar los POTD, lo que abre un supuesto propicio de actuación administrativa, toda vez que esos instrumentos no están llamados a las formas jurídico-públicas tradicionales, no tienen regulado el procedimiento de su formulación y adopción, pero si tienen asignada una administración competente, con fines públicos por materializar.

Ante la ausencia de un desarrollo normativo, los POTD quedaron sujetos a los “Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental. Contenidos básicos” (Secretaría Técnica Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional, 2013), y al “Plan de Ordenamiento Departamental – POD. Kit de Ordenamiento Territorial” (Departamento Nacional de Planeación, 2017) que se sustenta en el Acuerdo 10 de la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT, de 2016, todas expresiones administrativas materiales.

A mediados del 2022, de los 32 departamentos que integran el territorio nacional, sobresalieron la formulación y adopción de un POTD en el Valle del Cauca (Ordenanza 513, 2019) y en Casanare (Ordenanza 030, 2021). Llama la atención el caso del departamento de Santander, que sin tener un POTD, registra la adopción de “Lineamientos y Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial” (Ordenanza 014, 2000) desde el año 2000, esto es, once años antes que la Ley 1454 asignara formalmente la competencia a los departamentos, lo que devela una AAI que luego se renueva en el 2014 (Decreto

264, 2014), en la medida que a la fecha son inexistentes las disposiciones jurídicas que permitan adelantar una acción administrativa como la que se evidencia en Santander. La naturaleza de AAI se posiciona en los tres casos reseñados, pues comparten como referente jurídico común el no hacer mención de una norma legal o reglamentaria específica a partir de la cual hayan adelantado el proceso de formulación y adopción del POTD o de los lineamientos. Por el contrario, como materialización de la escalada a la fundamentación en contenidos constitucionales, las tres experiencias citan el contenido del artículo 298 de la Carta Política de 1991 y la consecuente función asignada por el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011.

Un segundo caso de AAI en la gobernanza territorial se centra en la reglamentación no mediada por ley nacional para desarrollar los instrumentos denominados planes parciales, que se ejemplifica con el caso del Plan Parcial de El Naranjal y Arrabal en Medellín (Decreto 1284, 2000). Los planes parciales “desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana” (Decreto 1077, 2015, artículo 2.2.1.1), una figura que Morcillo Dosman (2007) explica como un “procedimiento expedito de regulación urbana, sin necesidad de recurrir a normas de los acuerdos municipales, generalmente plasmados en los planes de ordenamiento territorial” (p. 368), una comprensión que se armoniza con la concepción normativa que tiene resonancia en la doctrina con aportes como el de Maldonado (et al. 2006) que estima que el plan parcial es “el instrumento más importante del sistema urbanístico colombiano: concreta la articulación entre la planeación y la gestión del suelo” (p. 73).

No obstante, esta definición no fue contemplada por el ordenamiento jurídico sino años después que la figura del plan parcial hubiera sido mencionada en la Ley 388 de 1997, y que el municipio de Medellín hubiera visto el interés y necesidad de elaborar y emprender la ejecución del primer plan parcial de Colombia en su territorio. El Plan Parcial de El Naranjal y Arrabal en Medellín (Decreto 1284, 2000) en su primer momento no pudo ser ejecutado por la inexistencia de disposiciones nacionales que lo reglamentaran como instrumento de gestión del suelo, razón que llevó al mismo municipio a superar el vacío expidiendo una reglamentación no respaldada en legislación ni en reglamentación nacional (Decreto 1284, 2000), con la que fijó un procedimiento para materializar el plan parcial. Ese instrumento pretendió generar un modelo de intervención integral, con un mayor uso racional del suelo, y un aprovechamiento de las infraestructuras existentes (Decreto 1284, 2000, artículo 4), pero la imposibilidad de su ejecución se mantuvo en el tiempo por la carencia de disposiciones jurídicas nacionales que reglamentaran su procedimiento y autoridades, lo que provocó que el mismo municipio de Medellín emprendiera la actuación administrativa para superar el vacío

jurídico. De allí surgió el Decreto 1212 de 2000, con el que fijó un procedimiento para materializar el plan parcial en el polígono Z4 R7 y Z4 CN1-10A.

A pesar de la iniciativa de la AAI por parte de la entidad territorial local, se presentaron prolongadas dilaciones que en la documentación oficial no tienen explicación para justificarlas. No obstante, en la revisión del Decreto 1284 realizada en el año 2009, se encontró que el plan parcial “no contaba con una estructura equitativa de reparto de cargas y beneficios y la parte de ejecución supeditaba su desarrollo a una primera etapa” (Decreto 1309, 2009, p. 7) y no acreditó “en forma precisa y adecuada a la política de protección a los habitantes y moradores de sectores sometidos a procesos planificados de transformación” (Decreto 1309, 2009, p. 7) (Vásquez Santamaría y Grajales Correa, 2022).

Si bien la actuación administrativa municipal podría ser catalogada como ilegal por faltar a un presunto respaldo de legalidad, o a un procedimiento que sirviera de garantía para los destinatarios de la actuación, lo cierto es que la iniciativa reglamentaria se sustentó en los mandatos de optimización del principio de autonomía administrativa, a partir de los cuales la realización de los fines de la función pública del urbanismo y el cumplimiento de la función constitucional de ordenar el territorio, promovieron la materialización de la potestad auto-reglamentaria para un caso desprovisto de respaldo legal.

3.3.2. La AAI en determinantes jurídicos ambientales de superior jerarquía para el ordenamiento territorial local

EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO que regula el ordenamiento territorial local, con frecuencia se reproducen mandatos amplios y generales que se concentran en fines e intereses que deben ser materializados por los municipios y distritos. Una de esas expresiones se refleja en los determinantes de superior jerarquía, disposiciones en ocasiones indeterminadas, producidas por autoridades que no pertenecen a la escala local, siendo estas últimas las encargadas de acatar esas disposiciones al momento de emprender la función pública del urbanismo. Los determinantes de superior jerarquía están reunidos principalmente en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y develan no solo la presencia sino la actuación del Estado central en el ordenamiento y en la planeación del territorio a través del condicionamiento gradual y diferenciado de las decisiones (Vásquez, 2019) que son propias de las entidades territoriales locales para emprender la función pública del urbanismo. Del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 se desprende el ambiental como el determinante de superior jerarquía de mayor repercusión por su amplia cantidad de aristas y posibilidades regulatorias, un escenario en el que se identifican

varias modalidades de AAI, entre ellas algunas trabajadas por Castro Buitrago (2011) que pueden repercutir en el ordenamiento territorial por desarrollar contenidos que a su vez pueden constituir nuevos determinantes de superior jerarquía para el ordenamiento territorial local.

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, 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 casos de AAI (Castro Buitrago, 2011), la primera son los Mde, que se explican 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)” (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2010, p. 1), una modalidad de participación 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 no tiene poder legal vinculante, se reconoce como la plataforma del trabajo conjunto entre las partes.

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 nuevos 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 Na-

cionales 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 estas actuaciones 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.

Entre los mecanismos administrativos de participación democrática ambiental, el ordenamiento jurídico contempla a la consulta previa, que responde a las obligaciones adquiridas por el Estado al adoptar el Convenio 169 de 1989 de la OIT. La consulta previa 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 la modalidad de 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).

4. Conclusión

EN COLOMBIA se confirma la viabilidad y vigencia de la actuación administrativa informal en la función pública del urbanismo a pesar de sus diferentes niveles de reconocimiento y eficacia, toda vez que en supuestos como los expuestos en los determinantes ambientales la actuación administrativa informal 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 POTD en umbrales de ineficacia, mientras si ha promovido

reglamentaciones no mediadas por Ley para materializar planes parciales. En su posibilidad de actuación administrativa informal, sobresale como los POTD están respaldados por los contenidos de la autonomía administrativa que se desprenden de los contenidos constitucionales que orientan con carácter imperativo la función administrativa descentralizada territorial, y en ella, la relacionada con la función orgánica de ejecutar el ordenamiento territorial que debe determinar a la función pública del urbanismo.

5. Bibliografía

- 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.
- Alcaldía del Municipio de Medellín, (2000). Decreto 1284, por el cual se reglamenta el Acuerdo Municipal 062 de 1999, Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, en cuanto a los contenidos y procedimientos de los planes parciales, Medellín: Municipio de Medellín.
- Andrade, Á. (1994). *El ordenamiento territorial en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Comisión de ordenamiento territorial*. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Asamblea Departamental de Casanare (2021). Ordenanza 030, por medio de la cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental de Casanare, POTDCAS. Yopal. <https://www.casanare.gov.co/NuestraGestion/Normatividad/Ordenanza%20N%C2%B0%20008%20de%2021%20julio%202021.pdf>
- Asamblea Departamental de Santander, (2000). Ordenanza 014, por medio de la cual se adoptan Lineamientos y Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial. Bucaramanga.
- Asamblea Departamental del Valle del Cauca (2019). Ordenanza 513, por medio de la cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental de Valle del Cauca. Cali. <https://www.valledelcauca.gov.co/documentos/11840/ordenanza/>
- Barón Colmenares, M. E. (2018). La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana. *Diálogos de Saberes*, 48, 133-154.
- Brohm, W. (1992). *Strukturen der Wirtschaftsverwaltung*. Berlín.
- Castro Buitrago, E. (2011). Aproximación al concepto de gobernanza en Colombia y algunos apuntes sobre su importancia en el derecho ambiental. *Opinión Jurídica*, 10, 33-56.
- 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.
- Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1454, la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial N. 48.115 de 29 de junio de 2011. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 165, por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37807#:~:text=Las%20Partes%20Contratantes%20fomentar%20la,instituciones%20nacionales%20e%20internacionales%20competentes>.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial N. 43.127 de 12 de septiembre de 1997. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html
- Corte Constitucional de la República de Colombia (2018). Sentencia SU – 123.
- Corte Constitucional de la República de Colombia (2020). Sentencia C – 138.
- Dalla Torre, M. A. (2017). Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: El caso de la provincia de Mendoza, Argentina. *Bitácora Urbano Territorial*, 27(1), 47-54.
- Duque Cante, N. (2012). Particularidades de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. *Análisis Político*, 76, 175-190.
- Departamento Nacional de Planeación (2017). *Plan de Ordenamiento Departamental – POD. Kit de Ordenamiento Territorial*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

- Farinós Dasi, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46.
- Gobernación del Departamento de Santander, (2014). Decreto 264, por el cual se adoptan los lineamientos y directrices de ordenamiento territorial para el departamento de Santander – LDOTSA y se dictan otras disposiciones. Bucaramanga.
- González Quirós, D., López Rendón, J. y Rivera Castañeda, N. (2015). Fronteras invisibles en “Belén, Medellín, Colombia”. División imaginaria, marcas reales: lógicas de poder, territorio y resistencia. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, 20, 193-211.
- Ishikawa, T. (1992). Friedrich Franz von Mayer. Bergunder der “juristischen Method” im deutschen Verwaltungsrecht. Berlín: Duncker y Humbolt.
- Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, Ciudadanía y Renovación de lo Político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. *Revista Controversia*, (185).
- Maldonado Copello, M. M., Pinilla Pineda, J. F., Rodríguez Vitta, J. F., y Valencia Dávila, N. (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy.
- 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.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2015). Decreto 1077, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>
- Morcillo Dosman, P. P. (2007). *Derecho urbanístico colombiano. Historia, derecho y gestión*. Bogotá: Editorial Temis.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia (2010). *Memorando de entendimiento para implementar el plan de acción del SINAP*. Bogotá.
- Rodríguez, G. A. (2014). *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Salas Burgoin, M. A. (2019). Gobernanza territorial y Desarrollo. *Revista Geográfica Venezolana*, 60(1), 134-152.
- Santaella Quintero, H. J. (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.
- Schmidt Assmann, E. (2003). La teoría general del derecho como sistema. Objeto y fundamento de la construcción sistemática (Trad. Basigalupo, M. et. al.) Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Schulze-Fielitz, H. (1992). ¿Informalidad o ilegalidad de la actuación administrativa? *Documentación Administrativa*, (235-236).
- Secretaría Técnica Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional, Comité Especial Interinstitucional (2013). *Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental. Contenidos básicos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Sitarz, D. (1994). Agenda 21: The earth Summit strategy to save our planet. Earthpress.
- Vásquez, I. M. (2019). Los determinantes de ordenamiento territorial como límite a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (22).
- Vásquez Santamaría, J. E. y Grajales Correa, L. (2022). Marginación socioespacial y la protección a moradores en el plan parcial de renovación urbana El Naranjal y Arrabal. En: *Segregación socioespacial y medio ambiente. Escenarios de vulnerabilidad urbana*. (Nápoles Franci, D., Díaz Núñez, V. y Escamilla Galindo, L.) Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
<http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/kiosko/2022/Libro%20Segregaci%C3%B3n%20socioespacial.pdf>
- Velasco Caballero, F. (2020). *La información administrativa al público*. Madrid: Montecorvo.
- Velasco Rico, C. I. (2022). La actividad informal de la administración. Premisas para una tentativa de reconstrucción de una categoría (casi) olvidada. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 5, 37-71.

