

Presentación

JUAN CARLOS COVILLA¹

La *Revista digital de Derecho Administrativo* (RDDA) llega a su edición número veinte. Esto es motivo de orgullo y celebración porque son ya veinte ediciones en las cuales se ha mantenido un debate constante y enriquecedor sobre los más diversos temas relativos al derecho administrativo. El interés que ha generado esta publicación ha llevado a que las instituciones de la Administración pública y su ordenamiento jurídico se mantengan en constante evaluación.

A lo largo de estos años, la RDDA se ha llenado con contribuciones de investigadores y profesores nacionales e internacionales, tanto de juristas como profesionales de otras disciplinas, tal como se observa en la edición que hoy tengo el honor de presentar. Esto ha hecho que su contenido muestre las tendencias modernas sobre esta materia. Su difusión por internet ha llevado a que cuente con el interés de estudiantes, profesionales e investigadores que actúan en todos los ámbitos del derecho administrativo. Después de casi una década de su edición inaugural, la RDDA se consolida, pues, como un referente en el debate científico del derecho administrativo colombiano.

En esta edición la RDDA cuenta con un número que refleja la pluralidad de materias que se han trabajado a lo largo de esta veintena de ediciones. Por un lado, con un estudio monográfico sobre el derecho de la organización territorial y la ordenación del territorio, y por el otro, con estudios concretos en diversas materias que pasan por procedimiento administrativo y control judicial de la actuación de la administración, derecho administrativo sancionatorio en contratación pública y derecho tributario.

Sobre el estudio monográfico, las contribuciones se centran en el debate de la organización territorial, de la ordenación del territorio y de los instrumentos con los cuales estas se pueden concretar. Este debate territorial es de la mayor importancia para la vida institucional colombiana actual. Como consecuencia del Acuerdo de Paz celebrado, el país se enfrenta al gran reto de "llevar el Estado" a aquellas zonas rurales en las cuales predominaba el conflicto. La

1 Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. Doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona, Barcelona, España. Correo-e: juan.covilla@uexternado.edu.co. Para citar el artículo: COVILLA MARTÍNEZ, JUAN CARLOS, "Presentación", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 20, 2018, pp. 9-14. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n20.02>.

organización territorial y la ordenación del territorio serán una herramienta fundamental para ello.

Por esto, son necesarias las contribuciones que se realizan desde la academia, en concreto, con este estudio monográfico, para ayudar a entender las falencias que ha tenido el Estado para cubrir este territorio. La Universidad Externado de Colombia se ha destacado siempre por establecer como prioridad el estudio de esta materia, tanto, que la primera maestría que se constituyó fue precisamente la llamada Gobierno Municipal, hoy denominada maestría en Derecho, Gobierno y Desarrollo de las Entidades Territoriales, y a lo largo de su historia ha robustecido esta área con investigadores y múltiples seminarios y publicaciones sobre este tema.

En el primer bloque de los temas de organización territorial y ordenación del territorio encontramos las contribuciones de Santaella Quintero, Guzmán Jiménez, y Camargo Carvajal y Lizcano Noguera. Estas se enfocan en dejar de lado la centralidad del territorio urbano en Colombia, para pasar a un análisis de la ordenación del territorio rural y su comprensión como un asunto inescindible de la ordenación del territorio urbano. Para esto se analizan instrumentos como planes para la ordenación territorial local y supralocal, con énfasis en el territorio rural. También en este bloque, Martín López y Jurado Almonte se refieren a la ordenación del territorio en un Estado socialista, como Cuba, demostrando lo problemático de la gestión del territorio si se atribuye esta competencia únicamente al sector central.

En primer lugar, Santaella Quintero resalta la importancia de uno de los elementos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que hasta ahora había sido poco desarrollado por la doctrina nacional. Se trata de los planes de ordenamiento departamental y su encaje en la distribución de competencias de las distintas entidades territoriales en materia de ordenación del territorio. Argumenta que la carencia de un instrumento que regulara la ordenación del territorio a un nivel supralocal hacía evidente que los planes de ordenamiento territorial fueran "islas" que no atendieran a las necesidades a nivel regional. Para este autor, entonces, debe ser una autoridad de un nivel supralocal la que se le atribuya la competencia de ordenación del territorio. Todas las bondades que ofrece este instrumento se ven opacadas por la falta de una regulación concreta de este instrumento y la incidencia que tiene sobre la autonomía local. En últimas, plantea la necesidad de contar con una regulación general de esta herramienta que resuelva la tensión que se genera entre la competencia de coordinación, que se atribuye con el Plan de Ordenamiento Departamental y la autonomía municipal reconocida constitucionalmente.

Por su parte, Guzmán Jiménez presenta un comparativo de la regulación del suelo rural entre los ordenamientos jurídicos de España y Colombia. El autor observa una supuesta oposición entre el suelo urbano y rural, que ha llevado a que el interés frente al primero sea mayor que frente al segundo, aunque, en realidad, estos territorios son interdependientes. Señala que son los planes

de ordenamiento territorial proferidos por los municipios los que tienen el encargo de ordenar no solo el suelo urbano, sino el rural. En Colombia, las zonas rurales cuentan con limitantes importantes que impiden el desarrollo de este territorio y propone que determinados municipios cuenten con una regulación especial para solucionarlo. Vuelve este autor sobre un aspecto que ya se anunciaba en la anterior contribución: la necesidad de coordinación de las decisiones de las autoridades que tienen competencias sobre la materia.

En una nota de discusión Camargo Carvajal y Lizcano Noguera evidencian la alta desigualdad que enfrenta la población campesina respecto de la población urbana en materia de acceso y garantía de sus derechos. Encuentran que la falta de una reforma agraria es uno de los motivos para que esto se dé. La propuesta que plantean para que se solucione tal desigualdad es que se adopten decisiones en materia de ordenamiento del territorio rural, que vaya de la mano de la participación de los campesinos. Además de esto, afirman que el ordenamiento territorial rural debe planificarse junto con el urbano, porque ambos son interdependientes y componen un sistema.

Por último, Martín López y Jurado Almonte presentan un panorama de la ordenación del territorio cubano. Muestran las consecuencias de que, debido a los postulados socialistas que sigue su gobierno y la titularidad estatal del suelo, en este país la competencia urbanística permanezca en cabeza del sector central del Estado. Inicialmente, realizan un análisis histórico jurídico de la regulación de la economía y de la propiedad del suelo que, después de la caída del muro de Berlín, habría girado entre descentralización y recentralización, finalizando en esta última, que rige actualmente. Al hacer el análisis de la situación actual, exponen los inconvenientes más representativos: el planeamiento económico nacional, la injerencia de las directrices del partido que gobierna y la falta de un control urbanístico que no sea administrativo, la relación entre las distintas administraciones que pueden planear y ser propietarias del suelo, entre otros. Concluyen, entonces, que para solucionar estos asuntos se necesita de una ley de ordenación del territorio.

Además del enfoque estudiado hasta aquí, se analizan otros aspectos muy concretos del derecho de la organización territorial y de la ordenación del territorio. Se trata de tres estudios: el carácter dinámico de las licencias ambientales que Gómez Velásquez y Ramírez Arboleda nos presentan, el análisis de la democracia participativa a nivel local que expone Betancourt Cardona y el examen de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá que Granados Becerra analiza.

El objeto del trabajo de Gómez Velásquez y Ramírez Arboleda es exponer la importancia de una aproximación dinámica a las licencias ambientales, según la cual la actividad de supervisión y vigilancia posterior a la expedición de la misma permite identificar y prevenir nuevos impactos no previstos. Los autores explican los tres instrumentos con que cuenta la Administración pública para garantizar ese dinamismo: condicionantes para el levantamiento

de medidas preventivas, medidas ambientales adicionales y modificación en virtud del procedimiento de control y seguimiento de la licencia ambiental. Sobre estos instrumentos plantea un cuestionamiento que después resuelven exponiendo un caso real y concreto, el de Hidroituango. Ante la amplia gama de instrumentos que se pueden aplicar con posterioridad a la expedición de la licencia, los autores sugieren acudir a la razonabilidad y proporcionalidad como formas para reducir la discrecionalidad.

Por su lado, Betancourt Cardona establece que la base de la organización territorial de Colombia es el municipio. Y, en consecuencia, es en este territorio donde se debería garantizar y promover la participación ciudadana. Sin embargo, los desarrollos legales vigentes no han permitido que dicha participación se constituya en una real puesta en práctica de esta figura. Para demostrar esto, expone las referencias constitucionales y legales sobre los mecanismos de participación y el procedimiento que se debe seguir para iniciarlos. A la par de estos instrumentos establecidos en la ley, hace referencia a los que denomina "para-instrumentos", por medio de los cuales se flexibiliza la participación, por ejemplo, por iniciativas tecnológicas. Llega a varias conclusiones en su trabajo, de las cuales se destaca que, en términos generales, no hay un interés del ciudadano en la participación en la toma de decisiones territoriales.

En materia de políticas públicas locales, Granados Becerra estudia el caso de la seguridad ciudadana en Bogotá. La perspectiva desde la cual enfoca este análisis es el del presupuesto y la eficiencia en el gasto, bajo la premisa de que si un asunto se le da prioridad en el gobierno local debe estar acompañado de un alto presupuesto. Ahora bien, esta política pública la evalúa también en materia de resultados, al hacer una revisión de la disminución de los delitos que se cometen en la capital del país. El autor demuestra que entre 2011 y 2016 el presupuesto establecido para este asunto se encontraba en el sexto lugar de prioridad. En los resultados, salvo los casos de los hurtos a personas, vehículos y establecimientos, los delitos disminuyeron.

Con esto finaliza el bloque monográfico relativo a la organización territorial y ordenación del territorio y se pasa al estudio de aspectos concretos del derecho administrativo. Como se indicó más arriba, los artículos se enfocan en derecho administrativo sancionatorio y control judicial, y procedimiento administrativo.

En el bloque relativo al derecho sancionatorio se encuentran estudios sobre dos sectores concretos, contratación estatal y derecho tributario. Si bien se trata de dos ordenamientos jurídicos distintos, Colombia y México, el enfoque es esencialmente el mismo: identificar sanciones administrativas en la materia objeto de estudio y atribuir a cada una de ellas una singularidad en cuanto a sus características y régimen jurídico a aplicar.

Por un lado, Jiménez Triana y Pérez Arango, autores del artículo sobre contratación estatal, se refieren a la aplicación de multas en contratos de concesión

celebrados en el marco de asociaciones público-privadas en los que se pactan descuentos por indicadores de calidad. Según ellos, estas dos figuras, multas y descuentos, no configuran una violación del principio *non bis in idem*, ya que la primera representa una potestad sancionatoria de la administración pública y la segunda busca mantener el equilibrio de las prestaciones del contrato, en tanto que el concesionario no debería recibir una contraprestación por una obligación que no ha cumplido.

Por el otro, Díaz Reyes y Aguado Romero estudian la diferencia entre los procedimientos de fiscalización y de sanciones tributarias en derecho tributario mexicano, los cuales tienen una finalidad, consecuencias jurídicas y principios rectores, aun cuando se tramitan de manera conjunta. Los autores proponen que la potestad sancionadora del Estado no podría estar supeditada a través del procedimiento administrativo de visita domiciliaria, que corresponde a la potestad fiscalizadora del Estado, por respeto a las garantías del investigado y en concreto para garantizar la seguridad jurídica.

Se puede identificar otro bloque de contribuciones relativas al control judicial de la actuación administrativa. En la primera, relativa al *soft law*, Martínez Jurado argumenta los motivos por los cuales esta figura debe ser objeto de revisión judicial y, en la segunda, Beltrán Acosta analiza el mecanismo de extensión de jurisprudencia con un enfoque novedoso: el diálogo que se crea entre juez administrativo y Administración pública a partir de esta herramienta.

Así, en primer lugar, Martínez Jurado expone el funcionamiento del *soft law* administrativo en el derecho colombiano. La premisa sobre la cual sustenta su investigación es que este tipo de decisiones de la Administración pública pueden contrariar principios, garantías y derechos de los destinatarios. Por esto, su propuesta es que el *soft law* se encuentre conforme a las garantías propias que se otorgan en el Estado social y democrático de derecho y al principio de juridicidad, en el sentido de que se siga el ordenamiento jurídico vigente. A esta conclusión llega después de hacer una revisión del contexto constitucional y de gobernanza vigente, así como del estudio de ejemplos de estas decisiones en Colombia.

Por su parte, Beltrán Acosta estudia desde una nueva perspectiva el mecanismo de extensión de la jurisprudencia a terceros del Consejo de Estado. La autora plantea que este mecanismo podría servir como un escenario de activismo judicial dialógico. En esa medida, dejaría de verse como una fórmula de descongestión judicial y de vinculación del precedente, para adicionarle una función de diálogo entre el juez administrativo y la Administración pública. Así, este instrumento sirve para que la Administración se desempeñe como un colaborador más en la función de impartir justicia, ya que es el primer encargado de velar por la garantía de protección de los derechos de las personas.

Otra de las contribuciones se refiere al procedimiento administrativo. Se trata del artículo de Bueno Armijo, donde se realiza una presentación de la nueva regulación de la revisión de oficio de disposiciones y actos

administrativos nulos de pleno derecho en España, con ocasión de la expedición de la Ley 39/2015 del 1.º octubre, sobre el procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Este autor afirma que esta regulación no es propiamente novedosa, ya que contiene reglas que se encontraban anteriormente en el ordenamiento jurídico español. En este artículo se hace una revisión completa de la figura, desde la identificación de su objeto, pasando por la administración competente hasta llegar a su procedimiento.

Presentadas las contribuciones de esta edición número veinte de nuestra revista, no queda más que desear al lector una ¡buena lectura!