CONSTANZA BEJARANO RAMOS

Funciones ambientales de los departamentos en Colombia

RESUMEN

Los departamentos son entes territoriales creados constitucionalmente, con la función primordial de ser intermediadores entre la Nación y los municipios a fin de alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. Por lo tanto, se les ha otorgado funciones a nivel constitucional y legal entre las que figuran los temas medio ambientales.

Así, dentro del Sistema Nacional Ambiental –SINA– se establecieron funciones ambientales para los departamentos como entes territoriales, razón por la cual en el presente documento se revisan jurídicamente las funciones que en esa materia se les ha otorgado, así como la gestión adelantada al respecto.

SUMARIO

Introducción; I. El departamento como ente territorial; 1. Régimen constitucional; 2. Régimen legal; 3. Autoridades departamentales; II. Funciones constitucionales y legales en materia ambiental; III. Ejercicio de las funciones ambientales; Conclusiones; Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

Los departamentos son entes territoriales que buscan coordinación, intermediación y colaboración entre la Nación y los municipios que los conforman, esta institucionalidad se configuró a nivel nacional desde 1886 con la promulgación de la Constitución de ese año, para lo cual se le establecieron funciones específicas en la realidad político-administrativa de Colombia. A partir de entonces los departamentos han cumplido la función de desarrollar social y económicamente sus territorios, buscando siempre la concreción de los postulados constitucionales y legales.

No obstante, desde 1991, con la promulgación de la nueva carta política, y con la adopción de nuevas obligaciones y derechos, específicamente el derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano, y el nuevo modelo de desarrollo sostenible, se introdujeron funciones adicionales para las entidades territoriales, entre ellas los departamentos.

Posteriormente, mediante la Ley 99 de 1993 se creó el Sistema Nacional Ambiental –SINA–, el cual estableció la institucionalidad ambiental del país

como consecuencia de los preceptos constitucionales instaurados en 1991. El SINA, además de ser una concreción del principio que señala que la gestión ambiental debe ser descentralizada, democrática y participativa, incluyó a los departamentos y les determinó las funciones ambientales que deben cumplir en sus territorios.

Así las cosas, en el presente artículo se revisan las funciones ambientales establecidas para los departamentos, y que han sido estipuladas tanto en la Constitución como en las leyes. Con base en lo anterior, en un primer momento se estudian el concepto y los antecedentes del ente territorial, es decir, el departamento, posteriormente se analiza su régimen constitucional y legal, y se procede a revisar específicamente las funciones ambientales que les han sido otorgadas; más adelante se hace un balance del cumplimiento de las citadas funciones, y algunos ejercicios exitosos en temas ambientales llevados a cabo por varios de estos entes. Finalmente, y a modo de colofón, se presentan algunas reflexiones en las cuales se verifica la importancia de los departamentos para el cumplimiento de los objetivos de la Constitución Ecológica de Colombia.

I. EL DEPARTAMENTO COMO ENTE TERRITORIAL

A partir de 1886 se estableció en la Constitución colombiana que los Estados soberanos que constituían La Unión se denominarían departamentos, los cuales serían secciones del territorio del nacional que funcionarían de acuerdo con la fórmula organizativa de centralización política y descentralización administrativa (Herrera Llanos, 2001). Así, la Constitución de 1886 estableció específicamente en su artículo 4.º que los departamentos constituyen "El Territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la Nación. Las secciones que componían la Unión Colombiana, denominadas Estados y Territorios nacionales, continuarán siendo partes territoriales de la República de Colombia, conservando los mismos límites actuales y bajo la denominación de Departamentos".

Así las cosas, desde el referido año el departamento se determinó como una entidad territorial que tendría las siguientes funciones:

1. Intermediación entre la Nación y los municipios;
2. Planificación del desarrollo social y económico de su territorio, y
3. Apoyo a la gestión de los municipios.

El jefe máximo del ente territorial era el gobernador, y la Asamblea Departamental el cuerpo colegiado encargado de aprobar las ordenanzas que dirigirían su gestión.

En este modelo el Presidente de la República nombraba a los gobernadores y el organismo administrativo electivo era la Asamblea de Departamental (Melo, 1989).

En forma similar al modelo establecido en Colombia por la Carta de 1886, en Francia se entendía que "[…] el departamento es un cuadro territorial para el ejercicio de funciones nacionales; o sea que dentro del espacio departamental se realizan funciones nacionales y funciones departamentales propiamente dichas" (Vidal Perdomo, 2004: 187), situación que se quería para Colombia, más aun cuando el gobernador era nombrado por el presidente.

Ahora bien, a partir de la Constitución de 1991 el departamento no tuvo una definición conceptual clara, ni mucho menos un cambio en su concepción y sus funciones; sin embargo, la Carta determina que es "[…] una entidad político-administrativa territorial intermediaria entre la Nación y los municipios y bajo la autoridad de un gobernador. De esta definición se desprenden los siguientes elementos como característicos: 1- Es una entidad político-administrativa territorial. 2- Es una entidad intermediaria entre la Nación y los municipios, y 3- Tiene un gobernador como jefe de la administración seccional" (Rodríguez Santos, 2002: 7).

De otra parte, y no muy lejos de lo expresado en líneas anteriores, se ha establecido que los departamentos están conformados por distritos, municipios y territorios indígenas, y que han sido dotados de personería jurídica, y autonomía administrativa[1] y financiera para el manejo de sus asuntos, y

---

1 Al respecto la Corte Constitucional ha señalado en la Sentencia C-520 de 1994 que "La autonomía de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Carta Política y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado social de derecho constituido en forma de República unitaria. Es decir, no se trata de una autonomía en términos absolutos, sino por el contrario, de carácter relativo. De todo lo anterior se deduce que si bien es cierto que la Constitución de 1991 estructuró la autonomía de las entidades territoriales dentro del modelo moderno de la descentralización, en ningún momento se alejó del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales, que se encuentran limitadas por las regulaciones de orden constitucional y legal en lo que respecta a la distribución y manejo de los recursos que deben tener en cuenta aquellas pautas generales encaminadas a satisfacer las verdaderas necesidades de las regiones, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas". Así mismo, es importante determinar que "El concepto de autonomía, el cual ha sido visto por la doctrina como un principio de la organización del Estado y como un atributo o cualidad de las entidades territoriales, encuentra justificación en

para la promoción del desarrollo económico y social de su territorio (Herrera Llanos, 2001); en este nuevo concepto ya se incluye una característica inherente a todo ente territorial cual es la autonomía administrativa, regulada por la Constitución y las leyes.

De esta primera parte es necesario concluir que el departamento es un ente territorial, creado por la Constitución Política, con funciones específicas y autonomía administrativa y financiera[2] reglamentada por el legislador, para cumplir con los fines y las finalidades del Estado Social de Derecho, además de alcanzar el modelo de desarrollo sostenible estipulado por la Carta Magna.

1. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

El artículo 286 de la Constitución de 1991 establece que "Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas".

Y en el artículo 287 se determina que las referidas

> [...] entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.

Así, entre las características otorgadas por la Constitución a estos entes territoriales, donde encontramos los departamentos, está la autonomía[3]

---

el entendido que corresponde a un mecanismo que hace posible un mayor acercamiento entre la persona y la administración pública pues son las autoridades locales quienes conocen de mejor manera las necesidades de su territorio y en consecuencia se encuentran mejor posicionadas para proteger las necesidades e intereses políticos, económicos y sociales de sus habitantes": ZAMBRANO CETINA (s.f.).

2 Igualmente, se habla de autonomía fiscal "en virtud de la cual los entes territoriales gozan de una limitada potestad en la fijación tributos, pueden administrar sus recursos y participar en las rentas nacionales": ZAMBRANO CETINA (s.f.).

3 Sobre ese punto es importante destacar que "Primero, aunque la autonomía territorial se encuentra íntimamente ligada al concepto de descentralización, estos no son términos idénticos. En efecto, mientras la descentralización pretende una mayor eficiencia en la administración de la cosa pública, la autonomía tiene como propósito otorgar una mayor libertad a los entes territoriales para que estas puedan gozar de un mayor bienestar y control de los intereses que les son propios.

financiera y administrativa, para lo cual vale la pena resaltar que esta figura funciona como:

> […] un sistema de limitaciones recíprocas, en el que el concepto de autonomía territorial se encuentra restringido por el de unidad, y a la inversa, la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la autonomía. Por tal motivo, la interpretación y aplicación de estos principios debe estar encaminada a obtener su pleno equilibrio y coexistencia, sin que ninguno de ellos sea absoluto en perjuicio del otro: el concepto de unidad del Estado colombiano no puede ser utilizado como pretexto para desconocer la capacidad de autogestión de las entidades territoriales, y a su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnímoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias naturales de las instancias territoriales centrales (Corte Constitucional, 2015).

Lo anterior permite destacar la importancia de un equilibrio en el ejercicio de las funciones de los departamentos de forma que no transgreda el concepto de unidad estatal, específicamente en temas ambientales; como se verá más adelante, es fundamental el correcto manejo del concepto de autonomía que conlleva la efectiva concreción y cohesión del Estado.

De acuerdo con este marco conceptual, la Constitución ordena que la ley orgánica de ordenamiento territorial[4] expedida por el legislador determine las competencias de cada una de las entidades territoriales y la Nación, y es clara en señalar la necesidad de concreción de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad en el desarrollo de las funciones, para el presente caso, departamentales.

Así las cosas, en el artículo 298 de la Constitución se establecen las funciones generales de los departamentos, a saber:

Segundo, la experiencia legislativa y jurisprudencial colombiana demuestra que el concepto de autonomía territorial en el marco del ordenamiento jurídico nacional, no debe entenderse como un término sinónimo al que puede encontrarse en contextos como los Estados autonómicos o regionales de los Estados federales": Zambrano Cetina, s.f., p. 4.

4 Es importante destacar que esta ley "[…] fue promulgada después de 20 años de haberse adoptado la Constitución Política de 1991 y luego del fracaso de 19 proyectos presentados ante el Congreso de la República, materializa el artículo 288 de la Carta Política colombiana cuyo texto señala que: 'la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales'": Zambrano Cetina (s.f.). Así mismo, es claro que esta norma era de especial importancia en razón a que "[…] las cláusulas de ese cuerpo normativo contienen los principios rectores que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia, para departamentos, municipios, que afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio": Rodríguez Cruz, 2014, p. 297.

> Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

Nótese que el citado artículo establece claramente que la función del departamento es la complementariedad entre la Nación y los municipios que lo conforman, debido a que es en estos donde se concreta el ejercicio departamental. La Constitución no otorga más funciones específicas a los departamentos, ni siquiera en materia ambiental. A pesar de ello, la Carta determina diferentes funciones y finalidades del Estado, concretándose en los departamentos como parte de él, dentro de las cuales, y para efectos de este documento, podemos destacar las siguientes:

a. Servicios públicos como la salud y el saneamiento ambiental (art. 49), y

b. Mejoramiento de la calidad de vida y de las necesidades insatisfechas como el saneamiento ambiental y el agua potable (art. 366).

De otro lado encontramos la función de tutela que cumple el departamento frente a los municipios, que a pesar de no estar expresamente fijada en la Constitución de 1991 como sí lo estaba en la Carta de 1986, se entiende que esta es inherente al ente territorial aquí estudiado, y se desprende de lo estipulado en la Carta Política. Esta función la cumple en aspectos tales como el desarrollo económico, social y ambiental[5] de los municipios.

Como se evidenciara más adelante en la sección de los autoridades departamentales, el régimen constitucional establece claras funciones para cada una de las citadas autoridades, y esto con el fin último de cumplir con las tareas de coordinación e intermediación del departamento como ente territorial.

2. RÉGIMEN LEGAL

El régimen departamental se expidió en vigencia de la Constitución de 1886, y está contenido en el Decreto 1222 de 1986, modificado por la Ley

---

5 Al respecto se pueden revisar el numeral 2 del artículo 300, el artículo 272 y el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política.

617 de 2000; en el artículo 7.º de dicha norma se determinan las siguientes funciones para los departamentos:

a. Participar en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas y coordinar la ejecución de los mismos.

b. Cumplir funciones y prestar servicios nacionales, o coordinar su cumplimiento y prestación, en las condiciones que prevean las delegaciones que reciban y los contratos o convenios que para el efecto celebren.

c. Promover y ejecutar, en cumplimiento de los respectivos planes y programas nacionales y departamentales actividades económicas que interesen a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes.

d. Prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen.

e. Colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias por la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales.

f. Cumplir las demás funciones administrativas y prestar los servicios que les señalen la Constitución y las leyes.

De la lectura de las anteriores funciones se evidencia la importancia que los departamentos asumen a la hora de hablar de planificación del territorio, debido a que a través de ellos es que se articulan las acciones nacionales con los municipios. En temas medio ambientales esto es de vital importancia porque del departamento se pueden emanar actos administrativos que busquen la protección y conservación del ambiente, como se verá más adelante. El departamento no solo colabora con la intermediación entre la Nación y lo local, también es un soporte de la administración en razón a que presta asistencia técnica a los municipios en temas especializados que por su complejidad no son cumplidos a cabalidad por esos entes territoriales, además de que las gobernaciones pueden tener recursos económicos suficientes que no poseen los territorios.

A través de los planes de desarrollo departamentales las gobernaciones establecen los proyectos y programas que ejecutarán en su territorio, con el fin de alcanzar las finalidades del Estado y el desarrollo económico, social y ambiental, no solo como una forma de soporte a los municipios, sino como una manera de captar recursos de la Nación en pro de su territorio (art. 339 de la Constitución Política).

Luego de veinte años el legislador expidió la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, donde se establecen las competencias de los departamentos frente a los demás entes territoriales, y específicamente en el numeral 2 del artículo 29 se determinan las siguientes competencias en materia de ordenación del territorio[6]:

a. Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.

b. Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.

c. Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.

d. Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas

e. En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán 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.

f. La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.

g. Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.

---

6 Al respecto se ha señalado que en "… la LOOT se establece como una gran oportunidad para integrar los conceptos de ordenamiento del territorio y del ambiente. Esta integración es urgente y necesaria. Sin embargo, a la luz de una nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, las consideraciones medioambientales no son tenidas en cuenta": PRIETO GARZÓN y LUENGAS PINZÓN (s.f.).

Se evidencia específicamente que las competencias de los departamentos en esta materia no son residuales[7], sino que definen de forma activa el desarrollo territorial de los municipios que lo conforman, así como de los Distritos y los territorios indígenas. Lo anterior nos permite dimensionar el papel del departamento en la gestión integral del territorio, donde también tiene la facultad de establecer programas especiales para la conservación y recuperación del medio ambiente. Aunque no sobra resaltar que estas competencias otorgadas a los departamentos pueden afectar en cierta medida la autonomía de los municipios en cuanto al manejo adecuado de su territorio.

Una vez revisado el régimen departamental a nivel legal y constitucional es posible evidenciar que su marco de acción se encuentra plenamente reglamentado y que son claras sus competencias frente a los niveles nacional y municipal, por lo que su margen de acción es amplio, con el objetivo de alcanzar los fines del Estado en su territorio.

---

7 Sobre el tema el DNP ha determinado o dimensionado el importante papel que cumplen los departamentos en la planificación del territorio, sobre ese punto ha señalado que tiene las siguientes funciones, que no son residuales: Establecer directrices para promover la planificación y gestión del riesgo natural y antrópico, y apoyar las acciones que contribuyan a la gestión de riesgo en el territorio desde la escala departamental y regional. Dar orientaciones para armonizar los usos y ocupación del suelo y las relaciones con el medio ambiente derivadas de los procesos productivos, orientando la localización de las actividades económicas en función del interés general y en armonía con el medio natural y construido. Apoyar la declaratoria, manejo efectivo y consolidación de las áreas de conservación y protección ambiental y la identificación de la estructura ecológica del territorio y su armonización con el crecimiento urbano, el desarrollo productivo y el desarrollo rural de los municipios. Identificar acciones organizadoras del territorio para orientar a conjuntos de municipios con intereses comunes, procurando un equilibrio entre el crecimiento urbano, la expansión y la conservación de las áreas rurales y de las áreas de especial importancia ecosistémica que sean comunes entre municipios y departamentos. Definir modelos de organización del sistema de ciudades y estrategias para la formación de redes buscando complementariedad y equilibrio territorial. El establecimiento de las condiciones mínimas para el desarrollo de proyectos de interés público y social (que pueden ser de índole turística, minera, etc.) según el Decreto 2201, buscando su armonización con el ordenamiento ambiental del territorio y la gestión prospectiva del riesgo. Establecer proyectos estratégicos en servicios públicos, vías, transporte y equipamientos en coordinación con los municipios para promover alianzas regionales y subregionales y optimizar los beneficios de la planificación regional, buscando la reducción de los desequilibrios subregionales al interior del departamento": DNP (2013: 18).

3. AUTORIDADES DEPARTAMENTALES

Las autoridades departamentales que dirigen el ente territorial son el Gobernador[8] (con su gabinete departamental), y las asambleas departamentales, cada uno con claras funciones tanto constitucionales como legales.

En un primer momento el gobernador era nombrado por el presidente, por lo que se entendía que era un agente o empleado suyo; sin embargo, a partir de 1991 este cargo es de elección popular, presentando así una efectiva descentralización, pues no depende ya del presidente y debe acatar las normas y ordenanzas que emita la asamblea departamental, a pesar de que, conforme al artículo 303 constitucional, el gobernador es agente del presidente para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica del país.

Entre las funciones otorgadas al gobernador por la Constitución está la de ser el promotor del desarrollo integral de su departamento, para lo cual debe dirigir y coordinar la acción administrativa del ente territorial. Así mismo, debe presentar los planes y programas necesarios para alcanzar el citado desarrollo, los cuales deben ser aprobados mediante ordenanza por la asamblea departamental.

Otra atribución del gobernador, y no menos importante, es "Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez". Esta prerrogativa permite cierto grado de control sobre las acciones que los alcaldes municipales adelantan en sus territorios y que pueden ir en contravía del desarrollo sostenible del departamento[9].

---

8 Sobre las funciones del gobernador la Corte Constitucional determinó en la Sentencia C-1258 de 2001 que los "[…] gobernadores y alcaldes, como primera autoridad política y administrativa de los departamentos, distritos y municipios, han de cumplir eficientemente la función administrativa confiada a las entidades territoriales (C. P., art. 209), las cuales, como se ha indicado, comprenden al sector central y al descentralizado. Tanto es que la Carta Política asigna expresamente al gobernador y al alcalde responsabilidades frente a la acción del departamento o del municipio en su integralidad, no reducidas únicamente al sector central. El artículo 305-2 de la Constitución señala que corresponde al gobernador 'Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes'".

9 Igualmente, en los artículos 94 y 95 del Decreto 1222 de 1986 se señalan otras funciones a cargo del gobernador.

La segunda autoridad en el departamento es la asamblea departamental[10], un cuerpo colegiado conformado por miembros elegidos popularmente[11], y que se pronuncia a través de ordenanzas departamentales por medio de las cuales reglamenta el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento. Así mismo, expide las disposiciones relacionadas con el ambiente, y el desarrollo económico y social del territorio[12]. De este cuerpo colegiado depende la aprobación de programas y proyectos que deben ser ejecutados por el gobernador; no sobra recordar que la asamblea departamental no se asimila al Congreso de la República quien es el encargado de promulgar las leyes de la Nación.

II. FUNCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN MATERIA AMBIENTAL

En principio todos los organismos del Estado deben ejecutar acciones tendientes a garantizar el efectivo derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano; sin embargo, para el cumplimiento de dichas finalidades la normativa ha establecido diferentes funciones a cargo de las distintas entidades, para lo cual, específicamente en temas ambientales, se expidió la Ley 99 de 1993 donde se estatuye el SINA[13]. Para efectos del presente documento, de la referida norma solo se revisa lo relacionado con los departamentos.

Así las cosas el artículo 63 de la citada norma establece los principios[14] aplicables para concretar la planificación ambiental y la integración de los entes territoriales en temas medio ambientales de la siguiente manera:

---

10 Las asambleas departamentales tienen circunscripción departamental y responden al territorio donde son elegidas, lo que conlleva que sus decisiones sean aplicables solo en ese territorio; por su parte el Congreso de la República hace parte de la rama Legislativa y elabora las normas que serán aplicadas en el orden nacional, su elección se hace a nivel nacional (VIDAL PERDOMO, 2004).

11 Según el artículo 299 son no menos de once miembros ni más de treinta y uno.

12 En el artículo 62 del Decreto 1222 de 1986 se establecen otras funciones de las asambleas departamentales.

13 Sobre el funcionamiento del SINA se puede revisar el documento elaborado por la Procuraduría General de la Nación, donde se presentan cien reflexiones sobre su funcionamiento (Procuraduría General de la Nación, 2013). De igual forma se puede revisar el trabajo denominado "Análisis y propuesta integral para la operatividad del Sistema Nacional Ambiental-SINA" (LÓPEZ DÁVILA, 2000).

14 Vale la pena resaltar que igualmente le son aplicables los principios generales del derecho ambiental los cuales están contenidos en el artículo 1.º de la Ley 99 de 1993, que en términos generales son: 1. Desarrollo sostenible. 2. El que contamina paga. 3. Principio de precaución. 4. El manejo

> A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo.

El primer principio hace referencia a que los departamentos, y en general todas las entidades territoriales, ejercerán sus funciones relacionadas con temas ambientales y de recursos naturales de acuerdo con un marco de coordinación armónica y con sujeción a las normas de carácter superior, así como a las directrices contenidas en la Política Nacional Ambiental. La razón de ser del citado principio es que se haga un manejo adecuado, uniforme y racional de los recursos naturales a nivel nacional, teniendo en cuenta que en muchos casos los ecosistemas y el medio ambiente no atienden a ninguna frontera territorial y/o administrativa.

El segundo principio, correspondiente a la gradación normativa, hace referencia a que las normas que emitan las entidades territoriales, en este caso los departamentos, en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, deben sujetarse a las normas de mayor jerarquía que hayan sido expedidas por autoridades nacionales o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias, es decir, normas proferidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las CAR o el Congreso de la República.

El tercer y último principio, denominado "rigor subsidiario" hace referencia a que

> [...] las normas o medidas de policía ambiental, es decir aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental,

---

ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo, entre otros, sin contar con aquellos acuerdos internacionales que el país ha suscrito y hacen parte del bloque de constitucionalidad, donde se hacen referencia explícita a otros principios de derecho ambiental.

> distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley.

Con base en los principios expuestos es que las autoridades departamentales deben adecuar sus actos en temas relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales, y así lo expuso la Corte Constitucional en la Sentencia C-554 de 2007:

> Esta corporación ha señalado que con el fin de dar una protección integral y coherente al medio ambiente y a los recursos naturales renovables y armonizar los principios de Estado unitario y autonomía territorial, la Constitución Política establece en materia ambiental una competencia compartida entre los niveles central y territorial, de modo que le corresponde al legislador expedir la regulación básica nacional y les corresponde a las entidades territoriales, en ejercicio de su poder político y administrativo de autogobierno o autorregulación, así como también a las corporaciones autónomas regionales, dictar las normas y adoptar las decisiones para gestionar sus propios intereses, dentro de la circunscripción correspondiente. Con base en este reparto de competencias, es claro que las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales al dictar normas y adoptar decisiones deben acatar las normas y las decisiones de superior jerarquía, en primer lugar las disposiciones contenidas en la Constitución Política y en la ley, por exigirlo así en forma general la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico colombiano, como presupuesto de validez de las mismas, y exigirlo también en forma específica el componente jurídico del Sistema Nacional Ambiental (C-554, 2007: 2).

Posteriormente la misma ley ambiental establece específicamente las funciones de los departamentos en estos temas, en donde se destacan las siguientes:

> 1. Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Con base en esta función a cargo del Gobernador, quien debe promoverla y ejecutarla, se busca una concreción entre las decisiones nacionales y su efectiva ejecución en el territorio.

> 2. Expedir, con sujeción a las normas superiores, las disposiciones departamentales especiales relacionadas con el medio ambiente.

Con esta función se busca que, con base en la realidad de su territorio, cada departamento expida las normas necesarias para concretar la protección y cuidado del medio ambiente. Dichas normas pueden ser expedidas por la asamblea departamental o por el gobernador.

> 3. Dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, en la ejecución de programas y proyectos y en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Esta norma busca fortalecer el manejo ambiental del territorio y su institucionalidad, tarea que está a cargo tanto del gobernador como de la asamblea.

> 4. Ejercer, en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental –SINA– y con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho a un ambiente sano.

A pesar de que los departamentos no son autoridades ambientales propiamente dichas, cumplen las funciones de policía que les imponen la obligación de velar por la integralidad ambiental de su territorio.

> 5. Desarrollar, con la asesoría o la participación de las Corporaciones Autónomas Regionales, programas de cooperación e integración con los entes territoriales equivalentes y limítrofes del país vecino, dirigidos a fomentar la preservación del medio ambiente común y los recursos naturales renovables binacionales.

Como ya se había expresado en acápites precedentes, el medio ambiente y los recursos naturales no responden a limites político-administrativos, por lo que su gestión se debe adelantar de forma integral y coordinada entre las entidades territoriales limítrofes o en algunos casos entre países.

> 6. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas hidrográficas.

Basándose en los principios generales del derecho medio ambiental colombiano esta función busca dar cumplimiento a dichos postulados; y se debe resaltar como parte fundamental de este artículo la importancia del recurso hídrico para la existencia del ser humano, razón por la cual se habla del derecho humano al agua, que en parte se concretaría con el cumplimiento de esta función.

> 7. Coordinar y dirigir con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables.

Esta función, al igual que la cuarta, busca la concreción de las funciones de policía relacionadas con la protección y cuidado de los recursos naturales que hay en su territorio.

De la revisión de las citadas funciones se establece que a pesar de que los departamentos, como entidades territoriales, no son autoridades ambientales, su participación en el SINA es fundamental para la concreción de los objetivos ambientales del país, así como para alcanzar y dar cumplimiento al principio de desarrollo sostenible que rige la gestión pública ambiental. Las funciones ambientales que cumplen los departamentos no son residuales sino complementarias, pues permiten llenar los vacíos que las autoridades ambientales no puede atender, ya sea por razones institucionales o de coordinación. Además de coadyuvar en el cuidado y protección de los recursos naturales y del ambiente.

A través de la Ley 152 de 1994, por medio de la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, se determinaron las reglas para la adopción e implementación de los planes de desarrollo nacional, departamental y municipal, y en el artículo 3.º se instaura la sustentabilidad ambiental como uno de los principios que rigen dicha actuación:

> Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental.

Imponiendo así, en alguna medida, la obligación de que la gestión medio ambiental sea parte integral en los planes de desarrollo.

Finalmente, la norma destaca la autonomía de las entidades territoriales en materia de planeación y gestión ambiental de su territorio (art. 32), claramente, de acuerdo con las competencias otorgadas por la Constitución y la ley.

De otro lado, encontramos que no solo la Ley 99 establece funciones ambientales para el departamento; la Ley 715 de 2001 en sus artículos 74.9 y 74.10, determina:

> [...] 74.9 Desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
>
> 74.10. Coordinar y dirigir con la colaboración de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento.

Las anteriores premisas permiten verificar que en esta norma se reafirman las funciones dadas previamente por la norma ambiental.

Así las cosas, como se ha evidenciado hasta este punto, y a pesar de contar con múltiples funciones constitucionales y legales específicamente en temas ambientales, la Ley 617 de 2000 les permite a los departamentos no crear unidades administrativas, dependencias, entidades u oficinas para el cumplimiento de la función de defensa del medio ambiente y el cumplimiento de las normas en materia ambiental, sino que dichas funciones podrán ser cumplidas por cualquier otra oficina que pueda ejercerlas, evidenciando así una falencia para el cumplimiento de sus funciones, pues muchas veces los temas medio ambientales pasarían a un segundo plano en las agendas de otras dependencias. Como se verá en el capítulo siguiente, esta situación ha conllevado que algunos departamentos no cumplan a cabalidad con sus funciones medio ambientales.

III. EJERCICIO DE LAS FUNCIONES AMBIENTALES

El país tiene treinta y dos departamentos con marcadas diferencias, entre otras características, en su territorio, su extensión, su disponibilidad de recursos naturales renovables, lo que hace que la gestión ambiental que se adelante en cada uno sea similar en algunos casos y disímil en otros. En este acápite se busca reseñar la gestión ambiental que cada uno de los departa-

mentos ha adelantado en los últimos años con el fin evidenciar las falencias que se presentan a nivel nacional en el cumplimiento de sus funciones medio ambientales.

A partir de la revisión documental realizada se constata que a nivel nacional no existe un balance integral que permita visibilizar las acciones que los departamentos han adelantado con respecto a los temas medio ambientales; no obstante, en el Departamento Nacional de Planeación –DNP– reposa la ficha territorial de cada departamento, por la cual es posible verificar en cifras la gestión en temas ambientales, lo cual, a pesar de no contar con temas específicos, permite presentar un indicador de gestión de cada ente territorial (DNP, 2016).

Es fundamental resaltar que, de acuerdo con las normas pertinentes, cada departamento tiene categorías diferentes donde se toma como base su capacidad institucional, de gestión y financiera, por lo que es difícil medir de forma similar la gestión de cada uno de ellos.

No obstante, una vez revisada la información del DNP es posible extraer lo siguiente:

	Departamento	Porcentaje de afinidad en temas ambientales
1	Casanare	91
2	Boyacá	90
3	Quindío	87
4	Risaralda	86
5	Córdoba	84
6	Cundinamarca	84
7	Sucre	84
8	Antioquia	83
9	Caldas	83
10	Santander	83
11	Cauca	81
12	Meta	78
13	Valle del Cauca	77
14	Cesar	76
15	Huila	76
16	Tolima	75
17	Atlántico	74

	Departamento	Porcentaje de afinidad en temas ambientales
18	Nariño	73
19	Bolívar	72
20	Norte de Santander	72
21	Magdalena	70
22	Putumayo	66
23	Chocó	65
24	Amazonas	63
25	Caquetá	59
26	San Andrés y Providencia	57
27	Arauca	56
28	Guaviare	49
29	La Guajira	44
30	Vaupés	41
31	Guainía	40
32	Vichada	36

Fuente: DNP (2016).

En la tabla se evidencia que los diez departamentos que más han trabajado en la gestión medio ambiental son aquellos situados en el centro del país, y que la misma es muy baja en lugares como Chocó o la zona amazónica, lo que permite cuestionar el cumplimiento de las funciones ambientales por esas entidades territoriales, ya sea por su baja capacidad institucional o por su falta de recursos económicos para desarrollar el tema.

Para efectos del presente documento se analizan las acciones y la institucionalidad de los primeros cinco departamentos de la tabla con el fin de destacar su labor ambiental como entes territoriales.

En primer lugar, el departamento de Casanare que cuenta con una Secretaría de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente ha trabajado el programa denominado "Conocimiento, Ordenamiento, Planificación y Ejecutorias de la Gestión Ambiental y del Riesgo en Casanare", dentro del cual se desarrollan proyectos encaminados a la protección de la biodiversidad, la conservación ambiental del territorio y la adquisición de predios para la conservación del recurso hídrico (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, 2015). No sobra recordar que los proyectos formulados y ejecutados por la gobernación debieron ser aprobados antes por la asamblea departamental.

El segundo en la lista es el departamento de Boyacá, uno de los más grandes del país, en el cual, mediante la Ordenanza n.º 006 del 3 de marzo de 2011, se conformó el Consejo Superior Ambiental de Boyacá –COSAB–, con el que se busca "[…] definir y articular la política ambiental a nivel departamental; estimular, crear, recuperar y mantener, aquellas condiciones que contribuyan a garantizar la armonía entre el hombre y su hábitat entre otras consideraciones". La labor que adelanta este Consejo, integrado tanto por instituciones públicas como privadas, tiene como finalidad consolidar la política ambiental a fin de desarrollar una acertada gestión pública ambiental. Entre los temas trabajados por el Consejo resaltan: el uso del suelo, los servicios públicos, el ecoturismo, la gestión ambiental integral, la educación ambiental y el recurso hídrico, y cada tema es desarrollado por un comité especializado. Es relevante destacar que, a pesar de no contar con una secretaría de despacho que maneje el tema, la gestión ambiental de este departamento es muy alta (Gobernación de Boyacá, 2015).

El departamento de Quindío es el tercero en la tabla y también ha trabajado fuertemente en temas ambientales como la conservación de ecosistemas y la educación ambiental. Cerca del 40% de su territorio son bosques que han sido conservados con el fin de proteger el paisaje cafetero. Y vecino a él, otro departamento con alta gestión ambiental es Risaralda, el cual adoptó tanto el Plan de Gestión Ambiental como el Plan Departamental de Gestión del Cambio Climático del año 2013, en donde se presentan las líneas estratégicas necesarias para que el departamento integre el fenómeno climático en sus acciones de desarrollo (Gobernación de Risaralda, 2013).

Finalmente, el quinto departamento en la tabla es Córdoba, en la Costa Caribe, que aunque no cuenta con una secretaría especializada, ha trabajado en temas de conservación hídrica y en el programa de Política Ambiental Departamental:

> En Córdoba se encuentran formulados tres proyectos dentro de los subprogramas "Gestión para los planes de ordenamiento y manejo integral de cuencas y microcuencas", "Planificación y ordenamiento ambiental" y "Córdoba ambientalmente sostenible", relacionados a la política de la gestión del recurso hídrico, el seguimiento a los ajustes de los POT y el apoyo a los principales programas ambientales en el departamento (Observatorio del Caribe Colombiano, 2014).

En su gran mayoría los departamentos colombianos han trabajado en la gestión ambiental de sus territorios, unos más que otros, pero se podría

hacer un balance exitoso de la importancia del tema en las agendas de los gobiernos departamentales[15].

Una vez revisada la gestión adelantada por los departamentos, es conveniente presentar un corto análisis de las competencias constitucionales que se les han otorgado y las diferentes tensiones generadas a raíz de la presunta restricción que la Ley 99 de 1993 hizo a la autonomía de estos entes territoriales.

En primer lugar, es preciso señalar que la norma de normas

> […] ha determinado que los departamentos tienen frente a los municipios una función de complementariedad, que no es otra cosa que subsidiaridad, es decir, a falta de actuación, complementar su acción mediante el ejercicio de atribuciones propias como las de carácter ambiental" (González Villa, 2005: 82).

Esto se puede evidenciar de forma clara en relación con el saneamiento básico ambiental, debido a que están llamados a cumplir con el servicio público de aseo, entre otros, cuando los municipios no puedan cumplir a cabalidad con este fin estatal, y así lo ha expresado Carolina Montes:

> En materia de gestión de residuos necesariamente han de concurrir competencias del orden nacional, departamental y municipal así: el Estado ha de expedir políticas y normas con contenido general que orienten a los departamentos y municipios en su gestión; los departamentos han de coordinar la gestión en los municipios de su región en colaboración con las autoridades ambientales de la región y los municipios para la solución a problemas ambientales locales (Montes Cortés, 2005: 153).

Lo anterior nos permite inferir que en estos casos la Ley 99 de 1993 no restringió las competencias de los departamentos, sino que por el contrario les estableció un orden dentro del marco normativo nacional.

Así, lo citado pone en evidencia el importante papel que en materia ambiental pueden desempeñar los departamentos. A pesar de otras opiniones que señalan que

> Aunque los entes territoriales encuentran en la Constitución Política de 1991 y la Ley 99 de 1993 funciones principales frente al manejo de la oferta ambiental exis-

---

15 Sobre el tema hay otras opiniones que señalan que "[…] no ha existido una política continua y definida de los departamentos con relación a lo ambiental […]" (López Dávila, 2000: 277).

> tente en sus jurisdicciones, la realidad muestra que estas funciones y competencias departamentales y municipales se han convertido en un tema residual al carecer de capacidad operativa, administrativa y financiera para desarrollar una labor más efectiva y eficaz (Procuraduría General de la Nación, 2013: 23).

Si bien es cierto que en muchas ocasiones los departamentos cuentan con una limitada capacidad de acción frente a temas ambientales en razón de las competencias que les fueron otorgadas por la ley, no lo es menos que las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible muchas veces no cuentan con la capacidad operativa para cumplir con sus funciones, por lo que se hace imprescindible la cooperación y coordinación con los entes territoriales, en este caso los departamentos, con el fin de dar estricto cumplimiento a la normativa ambiental que busca la protección y/o regulación de la oferta ambiental de los territorios. Se podría pensar que muchas veces esa limitación operativa, administrativa y financiera, está en cabeza de las autoridades ambientales y no de los departamentos.

Otra parte de la doctrina, ha determinado que

> Indudablemente existe un choque de trenes entre las autoridades territoriales y las entidades descentralizadas en cuanto al ejercicio de sus competencias en materia ambiental. La Constitución Nacional, norma de normas, marcó un carácter autónomo a los departamentos y municipios en ejercicio del artículo 1.º de la Carta Política. La misma Constitución en forma expresa (arts. 300 y 3013) asignó claras funciones y competencias para expedir normas ambientales a los departamentos y municipios, pero el desarrollo legal posterior, Ley 99 de 1993 y Decreto 958 de 1995, han restringido drásticamente esas competencias [...] No parece ajustado a la Carta Mayor que solamente en especiales o extraordinarias circunstancias es cuando los municipios y los departamentos pueden dictar normas ambientales; meras razones de convivencia o de política son suficientes para que estos entes desarrollen esas competencias (González Villa, 2005: 95).

Sin embargo, considero que dicha apreciación está alejada de la realidad del país, pues si bien es cierto que la Constitución Nacional le otorgó funciones ambientales a los departamentos, estas no iban encaminadas a dotarlos de funciones de autoridad ambiental propiamente dichas sino, por el contrario, estaban destinadas a complementar las de las autoridades ambientales. Lo que la Ley 99 de 1993 estableció permitió organizar de forma uniforme y coherente las funciones que le corresponde a cada una de las autoridades que puedan tener injerencia en temas medio ambientales. Más allá de res-

tringir las funciones dadas a los departamentos y transgredir su autonomía, esta norma dotó de seguridad jurídica la gestión pública ambiental del país. Hoy en día depende de las propias entidades territoriales hacer uso de su autonomía y propender porque en sus territorios se concrete el derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano.

CONCLUSIONES

Mediante la revisión normativa realizada en este documento se destacó el papel que la Constitución y las normas ambientales le han otorgado a los departamentos, no como autoridades ambientales sino como planificadores del territorio, en aspectos como el ambiental; su labor de intermediarios y colaboradores del desarrollo de los municipios que los componen permite resaltar la valiosa importancia de su existencia.

Igualmente, se verificó que a pesar de que estos entes territoriales no son autoridades ambientales en estricto sentido, su labor dentro del SINA es fundamental para la adecuada gestión ambiental del territorio, pues prestan apoyo y asistencia no solo a las autoridades ambientales, sino a los municipios, los cuales muchas veces no cuentan con la capacidad financiera y técnica para abordar, entre otros, temas como la educación ambiental, la conservación de la biodiversidad o la protección de las cuencas hidrográficas.

Es necesario señalar que las funciones ambientales otorgadas a los departamentos no son específicas, debido a que, como ya se expresó, estos entes no son autoridad ambiental; no obstante, sus funciones ambientales les permite trabajar en temas primordiales para el desarrollo sostenible de su territorio, sin inmiscuirse en, o transgredir, las competencias de otras entidades.

De la revisión hecha se evidencia que, si se comparan con los demás departamentos, aquellos con más riqueza ambiental y recursos naturales cuentan con una gestión muy débil en el tema, situación que hace necesario adelantar una revisión del cumplimiento de sus funciones ambientales fijadas en el Código Nacional de los Recursos Naturales, Decreto-Ley 2811 de 1974, el cual, en su artículo 30 establece la capacidad de estas entidades territoriales para demarcar la zonificación ambiental de su territorio, lo que permite concluir que los departamentos siempre han tenido funciones ambientales, en razón a que su labor en la gestión ambiental es complementaria y fundamental para concretar los postulados de la Constitución Ecológica.

Se debe replicar el ejercicio hecho por el departamento de Boyacá con respecto al COSAB, pues esto permite que cada departamento trabaje de forma coordinada y armónica la política ambiental que se adopte para su territorio, situación que puede contribuir a la cohesión del SINA a nivel territorial. De igual forma, se deben fortalecer las Asambleas Departamentales, pues a través de ellas es posible aprobar iniciativas como la expuesta en líneas anteriores, o fortalecer la gestión ambiental de cada departamento de acuerdo con sus realidades.

Es primordial que se haga un trabajo coordinado y coherente entre la autoridad ambiental y los departamentos, en razón a que ese trabajo conjunto puede conllevar la concreción del modelo de desarrollo sostenible. Una de las principales funciones de los departamentos es la de policía, debido a que a través de ellos es posible controlar el uso indiscriminado e irracional de los recursos naturales del Estado; no obstante, en la revisión documental que se hizo durante esta investigación no se logró evidenciar el cumplimiento de tan importante labor.

A nivel nacional se debe buscar la forma de medir el cumplimiento y el impacto que la gestión ambiental de los departamentos tiene en el territorio, con el fin de fortalecer aquellos que a pesar de reconocer la importancia de su labor, no cuentan con los recursos técnicos, financieros y humanos suficientes para cumplir a cabalidad sus funciones ambientales; un ejemplo de ello es el Archipiélago de San Andrés y Santa Catalina. Es fundamental dimensionar el papel de los departamentos en el manejo ambiental del territorio, debido a que en muchas ocasiones las importantes tareas que estas entidades territoriales adelantan en materia ambiental no son adecuadamente apreciadas por la opinión pública y el sector académico

Finalmente, es claro que lo referenciado en este artículo no implica que el debate frente a las competencias ambientales de los entes territoriales y la propiedad sobre los recursos naturales que se encuentran en su territorio esté cerrado, como ocurre con el caso de los minerales, donde la Corte Constitucional, a través del fallo C-273 de 2016, declaró inexequible el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, abriendo con ello la posibilidad de que las autoridades ambientales decidan sobre las actividades mineras en su territorio. La pregunta que surge es: ¿por qué no se podría hablar que de igual forma los recursos naturales no renovables sean administrados por autoridades territoriales como los departamentos?

BIBLIOGRAFÍA

Corte Constitucional. Sentencia C-520 de 1994,

Corte Constitucional. Sentencia C-554 de 2007.

Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 2015.

Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2016.

DNP. "Lineamientos para el Proceso de Ordenamiento Territorial Departamental", Departamento Nacional de Planeación, 2013. Disponible en [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/PF%20Lineamientos%20para%20adelantar%20proceso%20OTD%20%20Dic%202013.pdf].

DNP. Departamento Nacional de Planeación. "DNP-Kit Territorial", 2016. Disponible en [https://ddtspr.dnp.gov.co/FIT/#/fichas].

Gobernación de Boyacá, 2015. Disponible en [http://www.boyaca.gov.co/ambiental/importantes-anuncios-se-hicieron-en-la-sesion-del-consejo-superior-ambiental-de-boyaca-cosab/].

Gobernación de Risaralda. *Minambiente*, 2013. Disponible en [http://cambioclimatico.minambiente.gov.co/images/Plan_Adaptacion_Cambio_Climatico_RISARALDA.pdf].

González Villa, J. "El principio de rigor subsidiario en el derecho ambiental colombiano", en AA.VV. *El ejercicio de las competencias administrativas en materia ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.

Herrera Llanos, W. "Del Régimen Departamental", *Revista de Derecho*, 1(16), 2001.

López Dávila, C. *Análisis y Propuesta Integral para la Operatividad del Sistema Nacional Ambiental –SINA–*, Bogotá, Universidad Javeriana, 2000.

Melo, J. O. "La Constitución de 1886", en *Nueva Historia de Colombia*, vol. III, Bogotá, Planeta, 1989.

Montes Cortés, C. "Autoridades Ambientales y Entidades Territoriales frente a la gestión de residuos sólidos", en AA.VV. *El ejercicio de las competencias administrativas en materia ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.

Observatorio del Caribe Colombiano. "Sistema de Consulta de los Programas de los Planes de Desarrollo Departamentales", 2014. Disponible en [http://www.ocaribe.org/pdcaribe/politica-ambiental].

Prieto Garzón, J. B. y E. C. Luengas Pinzón. "La ley orgánica de ordenamiento territorial, como instrumento para la integración del ordenamiento territorial y ambiental", Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, (s.f.). Disponible en [http://www.umng.edu.co/documents/10162/745281/V3N2_24.pdf].

Procuraduría General de la Nación. *Cien reflexiones sobre el Sistema Nacional Ambiental –SINA–*, Bogotá, IEMP, 2013.

Rodríguez Cruz, J. "El principio de la autonomía territorial de los municipios y departamentos en Colombia, análisis y perspectivas desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional 1992-2012", *Summa Iuris*, julio-diciembre de 2014.

Rodríguez Santos, C. M. "El Régimen Departamental", Sistema de Documentación en Información Municipal, 2002. Disponible en [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/régimen%20departamental%20colombiano-(244%20pág%20-%201.480%20kb).pdf].

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente. *Gobernación de Casanare*, Secretaría de Agricultura, 2015. Disponible en [http://www.casanare.gov.co/index.php?idcategoria=33792#].

Vidal Perdomo, J. *Derecho Administrativo*, Bogotá, Legis, 2004.

Zambrano Cetina, W. "El concepto de Autonomía Territorial en Colombia. Avances y retrocesos en la legislación y en la jurisprudencia", (s.f.). Disponible en [www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/zambrano_ponencia.doc].