

**Estudio de las Órdenes Impartidas en la Sentencia 2017-007 de agosto 1 de
2019 de la Sección Primera del Consejo de Estado que Protege a la Laguna de La
Cocha a Partir del Principio Constitucional de Colaboración Armónica**

Wilfredo Manuel Prado Chirán

Maestría en Administración Pública

Escuela Superior de Administración Pública, ESAP

Seccional Nariño-Putumayo

2025

**Estudio de las Órdenes Impartidas en la Sentencia 2017-007 de agosto 1 de
2019 de la Sección Primera del Consejo de Estado que Protege a la Laguna de La
Cocha a Partir del Principio Constitucional de Colaboración Armónica**

Wilfredo Manuel Prado Chirán

Asesor:

Erlinto Velasco Arteaga

Maestría en Administración Pública

Escuela Superior de Administración Pública, ESAP

Seccional Nariño-Putumayo

2025

Tabla de Contenido

Listado de Tablas	6
Resumen	7
Palabras Claves	7
Abstract	8
Keywords	8
Introducción	9
1. Proyecto de Investigación: Estudio de las Órdenes Impartidas en la Sentencia 2017-007 de Agosto 1 de 2019 de la Sección del Primera del Consejo de Estado que Protege a la Laguna de La Cocha a Partir del Principio Constitucional de Colaboración Armónica	11
1.1. Descripción del Problema de Investigación	11
1.1.1. Formulación del Problema de Investigación	11
1.1.2. Formulación de la Pregunta de Investigación.....	13
1.2. Objetivos.....	13
1.2.1. Objetivo General.....	13
1.2.2. Objetivos Específicos	13
1.3. Justificación	14
1.4. Marco de Antecedentes.....	15
1.5. Marco Teórico	19
1.5.1. La Tridivisión del Poder Público	19
1.5.2. La Descentralización del Estado.....	23

1.5.3. La Descentralización en Colombia en la Constitución Política de 1991	27
1.6. Diseño Metodológico.....	28
2. Informe Final	31
2.1. Comprensión del Principio Constitucional de Colaboración Armónica Desde la Administración Pública	31
2.1.1. El Principio de Colaboración Armónica en la Constitución Política de Colombia	31
2.1.2. La Colaboración Armónica en la Función Administrativa Colombiana	32
2.1.3. <i>La Administración Pública y la Colaboración Armónica</i>	35
2.2. Descripción de las Órdenes Impartidas en la Sentencia 2017-007 de Agosto 1 de 2019 de la Sección del Primera del Consejo de Estado que protege a la Laguna de La Cocha.....	37
2.1.1. Antecedentes del Trámite de la Sentencia 2017-007 de Agosto 1 de 2019 de la Sección del Primera del Consejo de Estado.....	37
2.1.2. Argumentos de la Sentencia 2017-007 de Agosto 1 de 2019 de la Sección de Primera del Consejo de Estado	41
2.1.3. La Resolución del Caso Concreto.....	43
2.1.4. Órdenes Impartidas en la Sentencia 2017-007 de Agosto 1 de 2019 de la Sección del Primera del Consejo de Estado	44

2.3. Relación del principio constitucional de colaboración armónica con las órdenes impartidas en la sentencia 2017-007 de agosto 1 de 2019 de la Sección del Primera del Consejo de Estado que protege a la laguna de La Cocha	48
2.3.1. Elementos del Principio de Colaboración Armónica.....	48
2.3.2. Las órdenes de la Sentencia 2017-007 de Agosto 1 de 2019 de la Sección del Primera del Consejo de Estado y la Competencia Normativa para ello	49
2.3.3. Las órdenes de la Sentencia 2017-007 de Agosto 1 de 2019 de la Sección del Primera del Consejo de Estado y los Elementos de la Colaboración Armónica	55
Conclusiones	59
Recomendaciones	61
Referencias	62

Listado de Tablas

Tabla 1.	44
Tabla 2.	45
Tabla 3.	46
Tabla 4.	46
Tabla 5.	47
Tabla 6.	47
Tabla 7.	48
Tabla 8.	49
Tabla 9.	51
Tabla 10.	52
Tabla 11.	53
Tabla 13.	54
Tabla 14.	54

Resumen

El presente documento tiene como pretensión analizar la aplicación del principio constitucional de colaboración armónica a través del examen exhaustivo de la sentencia 2017-007 de la Sección Primera del Consejo de Estado (2019), en la que se abordó la crisis ambiental de la laguna de La Cocha, municipio de Pasto, departamento de Nariño. La investigación fue diseñada con un enfoque cualitativo y un diseño histórico-hermenéutico a partir de un estudio de caso, y se propuso comprender cómo se configura dicho principio en las órdenes judiciales emitidas para la protección de la laguna en mención. Mediante el análisis documental de la sentencia, se identificó la materialización del principio en la práctica administrativa, revelando desafíos en su implementación relacionados con la definición de competencias y la disponibilidad de recursos. Los hallazgos de este estudio ofrecen perspectivas relevantes para la administración pública colombiana para la gestión coordinada de problemáticas ambientales complejas.

Palabras Claves

Colaboración armónica, Sentencia 2017-007 de la Sección Primera del Consejo de Estado, Laguna de La Cocha, Administración Pública

Abstract

This paper aims to analyze the application of the constitutional principle of harmonious collaboration through a comprehensive examination of Judgment 2017-007 of the First Section of the Council of State (2019), which addressed the environmental crisis of La Cocha Lagoon, in the municipality of Pasto, department of Nariño. The research was designed with a qualitative approach and a historical-hermeneutic design based on a case study, and aimed to understand how this principle is configured in the court orders issued for the protection of the aforementioned lagoon. Through documentary analysis of the judgment, the materialization of the principle in administrative practice was identified, revealing challenges in its implementation related to the definition of responsibilities and the availability of resources. The findings of this study offer relevant perspectives for Colombian public administration for the coordinated management of complex environmental problems.

Keywords

Harmonic collaboration, Judgment 2017-007 of the First Section of the Council of State, La Cocha Lagoon, Public Administration

Introducción

El presente trabajo monográfico se centra en analizar el principio constitucional de colaboración armónica a partir de la sentencia 2017-007 de la Sección Primera del Consejo de Estado de año 2019, la cual abordó la problemática ambiental de la laguna de La Cocha, ubicada en el Municipio de Pasto, Departamento de Nariño. Esta investigación se justifica por relevancia que tiene para la Administración Pública el principio de colaboración, especialmente en el ámbito ambiental, donde la complejidad de los problemas y la multiplicidad de actores involucrados demandan una respuesta coordinada y eficiente.

La pregunta de investigación que guía este estudio fue: ¿Cómo se configura el principio constitucional de colaboración armónica a partir de las órdenes impartidas en la sentencia 2017-007 de agosto 1 de 2019 de la Sección Primera del Consejo de Estado?

La investigación se planteó con el objetivo general el estudiar las órdenes impartidas en la sentencia 2017-007 de agosto 1 de 2019 de la Sección Primera del Consejo de Estado que protege a la laguna de La Cocha a partir del principio constitucional de colaboración armónica comprender; y como específicos el comprender el principio constitucional de la colaboración armónica desde la Administración Pública; describir las órdenes impartidas en la sentencia 2017-007; y relacionar el principio de colaboración armónica con las órdenes impartidas en la sentencia en comento.

Para ello, se adoptó un enfoque cualitativo, dado que se buscaba una comprensión profunda y contextualizada del fenómeno estudiado, optando por un enfoque histórico-hermenéutico, que permitió reconstruir la evolución del principio de colaboración armónica y analizar las órdenes judiciales a la luz de su contexto histórico y normativo. Además, se empleó el estudio de caso como estrategia metodológica, centrándose en la sentencia 2017-007 como una unidad de análisis. La técnica de análisis documental fue fundamental para la

recolección y análisis de la información, permitiendo identificar los elementos clave de la sentencia y su relación con el principio de colaboración armónica.

El estudio de la sentencia, permitió identificar cómo el principio de colaboración armónica se materializa en la práctica, revelado que este, aunque consagrado en la Constitución, enfrenta diversos desafíos en su implementación, tales como la falta de claridad en la asignación de competencias o la escasez de recursos.

En las siguientes secciones de este informe se presentarán los resultados de la investigación, los cuales permitirán comprender en profundidad cómo se configura el principio de colaboración armónica en el caso propuesto y cuáles son las implicaciones de este análisis para la práctica de la administración pública en Colombia.

1. Proyecto de Investigación: Estudio de las Órdenes Impartidas en la Sentencia 2017-007 de agosto 1 de 2019 de la Sección Primera del Consejo de Estado que Protege a la Laguna de La Cocha a Partir del Principio Constitucional de Colaboración Armónica

1.1. Descripción del Problema de Investigación

1.1.1. Formulación del Problema de Investigación

A partir de la expedición de la Constitución de 1991 la Acción Popular obtuvo rango constitucional y fue desarrollada por la Ley 472 de 1991. Tal acción tiene como objetivo “la protección de los derechos e intereses colectivos” (Congreso de la República, 1998, Art. 2), como son: el goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y la seguridad y salubridad públicas,

Una de las principales características que tiene esta acción es que puede ser interpuesta por cualquier persona sin la necesidad de acudir a apoderado judicial, además de cualquier organización social, política, comunitaria, autoridades administrativas o el Ministerio Público. Por tal razón, ha sido ampliamente utilizada en Colombia al presentar una forma idónea y eficiente de protección de derechos (Aguilimpia Perea, 2023).

Precisamente en uso de esta acción el actor popular, señor Emilio Orlando Gámez Caicedo, demandó al Municipio de Pasto, a la Corporación Autónoma Regional de Nariño (en adelante: CORPONARIÑO), al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural y a la Policía Metropolitana de Pasto por la presunta violación de los derechos el goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y la seguridad y salubridad públicas en la laguna La Cocha, corregimiento de El Encano, Municipio de Pasto, debido al vertimiento de residuos y de aguas residuales, la tala de árboles y la pesca indiscriminada.

La sentencia de primera instancia se produjo el 26 de junio de 2018 por parte del Tribunal Administrativo de Nariño, la cual fue recurrida ante el Consejo de Estado, Sección

Primera quien en fallo del 1 agosto de 2019 modificó las órdenes inicialmente impartidas. (Consejo de Estado, Sección Primera, 2019). Tales órdenes implicaron tanto a la administración municipal de Pasto, como a CORPONARIÑO y la Policía Nacional, que como pueden verse tienen diferentes niveles administrativos como de competencias.

En este orden de ideas, cobra relevancia el principio de colaboración armónica derivado del artículo 113 constitucional que reza:

Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Si bien es cierto la Ley 489 de 1998 no establece de manera específica el principio de colaboración armónica, no lo es menos que su artículo 6 establece:

Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares. (Congreso de la República, 1998)

Como se puede ver el principio de colaboración armónica entre los distintos poderes del Estado es de suma importancia para garantizar que sus acciones no se entrecrucen y paralicen el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Sin él se puede predicar tanto una anarquía como parálisis institucional en detrimento de los derechos de los ciudadanos.

Es precisamente en este escenario que surge la situación problemática, en la medida en que, a partir del estudio de la sentencia del 1 agosto de 2019, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado se puede determinar cómo deben trabajar armónicamente las diferentes autoridades administrativas sobre la que recaen las órdenes de protección de la laguna La Cocha, estudio académico que no se ha hecho y del cual surge la siguiente pregunta de investigación.

1.1.2. Formulación de la Pregunta de Investigación

¿Cómo se configura el principio constitucional de colaboración armónica a partir de las órdenes impartidas en la sentencia 2017-007 de agosto 1 de 2019 de la Sección Primera del Consejo de Estado?

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo General

Estudiar las órdenes impartidas en la sentencia 2017-007 de agosto 1 de 2019 de la Sección del Primera del Consejo de Estado que protege a la laguna de La Cocha a partir del principio constitucional de colaboración armónica.

1.2.2. Objetivos Específicos

- Comprender el principio constitucional de la colaboración armónica desde la administración pública.
- Describir las órdenes impartidas en la sentencia 2017-007 de agosto 1 de 2019 de la Sección del Primera del Consejo de Estado que protege a la laguna de La Cocha.

- Relacionar el principio constitucional de colaboración armónica con las órdenes impartidas en la sentencia 2017-007 de agosto 1 de 2019 de la Sección del Primera del Consejo de Estado que protege a la laguna de La Cocha.

1.3. Justificación

Sin lugar a dudas la laguna de La Cocha es un cuerpo hídrico de gran importancia ecológica y social para la región, que ha sido objeto de diversas circunstancias que han comprometido su calidad y sostenibilidad. En este contexto, la sentencia 2017-007 de la Sección Primera del Consejo de Estado se constituye en un relevante pronunciamiento judicial para la protección de este ecosistema al establecer una serie de órdenes con el fin de garantizar su conservación.

El desarrollo de este proyecto de investigación se justifica por las siguientes razones: En primer lugar, es claro que el tema medioambiental y, en especial, la protección a la Laguna de La Cocha del municipio de Pasto son temas de un actual interés social, por lo que se torna en novedosa. Adicionalmente, se debe decir que, pese a la relevancia de la sentencia en comento, aún existe un vacío en la literatura académica respecto a un estudio de las órdenes impartidas y su relación con el principio de colaboración armónica.

En este orden de ideas, el estudio que se pretende desarrollar es importante ya que logra unir dos áreas de interés de la Administración Pública: lo jurídico – protección de derechos colectivos, competencias de las autoridades administrativas- y lo administrativo – ejercicio de la actividad administrativa a partir del principio de colaboración armónica- las cuales serán abordados a partir del estudio de la multicitada sentencia.

También puede predicarse la necesidad de llevar a cabo esta iniciativa investigativa en la medida en que el estudio de esta sentencia permite conocer cómo las órdenes impartidas por el Consejo de Estado promueven la interacción efectiva entre las distintas entidades

administrativas estatales para la protección ambiental, a partir de la idea de una colaboración articulada para el bien común. Así mismo, su relevancia está atada a la demostración que el principio de colaboración armónica no solo es un concepto jurídico abstracto, sino una herramienta concreta que, cuando es correctamente aplicada, logra un balance en la protección de los recursos naturales y el cumplimiento de los objetivos del Estado.

1.4. Marco de Antecedentes

Como se trata del estudio de una sentencia judicial es claro que sobre la pregunta problema formulada no existe literatura alguna que la haya abordado; sin embargo, sobre los tópicos de protección de la laguna de La Cocha y principio de colaboración armónica en un rastreo bibliográfico de los cuatro últimos años:

Con respecto al primer tópico, protección de la laguna de La Cocha, se tiene que en el año 2019 Jojoa Botina, presenta el trabajo de grado titulado “Los discursos sobre el desarrollo en el humedal Ramsar de la laguna de La Cocha: proyecto multipropósito Guamués. 1995-2002” donde el autor manifiesta que frente al Proyecto Multipropósito Guamués las autoridades administrativas utilizaron conceptos como pobreza, medio ambiente, industrialización y privatización para justificar la implementación del mismo, lo que implica una alineación con un discurso del desarrollo fundamentado en la industrialización y el crecimiento económico a expensas de las prácticas tradicionales y la protección de los recursos comunes.

En contravía de lo anterior, los habitantes de la laguna de La Cocha mantienen un discurso alternativo fundado en la defensa de lo comunitario, la protección del territorio y los posibles impactos socioambientales del proyecto. Ello es una forma de resistencia al proyecto desde una perspectiva que valora el agua, el medio ambiente y las prácticas tradicionales por encima de los beneficios económicos que el proyecto podría haber generado.

López Tello (2020) desarrolló el trabajo de grado titulado “Metodologías para evaluar vulnerabilidad climática en áreas protegidas (Laguna de La Cocha Nariño)” donde se aporta un análisis exhaustivo de las amenazas naturales y el riesgo asociado a la interacción entre la sociedad y el entorno natural, particularmente en el contexto del cambio climático. Así, el autor recopila metodologías para evaluar la vulnerabilidad climática la laguna de La Cocha, por ser un humedal Ramsar ubicado en zonas de páramo en los Andes y que juega un papel crucial en la conservación de ecosistemas frágiles.

El análisis de este tipo de riesgos es relevante para comprender el contexto en el que las órdenes de la sentencia del Consejo de Estado fueron emitidas, ya que el principio constitucional de colaboración armónica implica una acción coordinada entre diversas entidades del Estado para proteger este ecosistema.

Molina Mandon, Andrade y Bravo Ibarra (2023) publicaron el artículo “Estrategias de gestión y manejo ambiental para empresas dedicadas a la producción acuícola en la laguna La Cocha, departamento de Nariño, Colombia” donde se ofrece un enfoque sobre los efectos ambientales de la producción acuícola en este cuerpo hídrico y propone estrategias para mitigar dichos impactos. El artículo destaca cómo la acuicultura en la laguna ha generado problemas ambientales, relacionados con la calidad del agua y que ha impactado los ecosistemas acuáticos. Para superar tal estado de cosas los autores plantean lineamientos como el uso eficiente del agua y la reutilización de residuos acuícolas – v. gr. lodos y desechos de pescado- para la producción de compostaje.

Tales lineamientos recaen sobre una gestión ambiental administrativa que se relaciona con el principio de colaboración armónica en la medida en que es necesario el trabajo coordinado de las diversas autoridades ambientales para preservar los ecosistemas de la laguna de La Cocha mientras se desarrollan actividades económicas. Esto refuerza la

importancia de una acción coordinada y sustentable que respete los principios de conservación impulsados por el Consejo de Estado.

Santacruz Pantoja y De los Ríos Cardona (2024) presentan el artículo científico “Concepción de territorio desde la indigeneidad Quillasinga en la laguna de La Cocha, Colombia”, donde se aborda cómo para la comunidad indígena Quillasinga, el territorio es un espacio sagrado que trasciende lo material, que incorpora relaciones simbólicas con elementos no humanos y la identidad colectiva y espiritual de ellos. Aquí, entonces, cobra relevancia el concepto de “cuerpo-territorio”, que no cubre a la tierra de manera exclusiva, sino también a las interacciones sociales y ecológicas que mantienen los habitantes del Resguardo Quillasinga Refugio del Sol con su entorno natural.

Este enfoque es relevante para comprender el trasfondo cultural que subyace a la sentencia 2017-007 de agosto 1 de 2019, ya que las órdenes impartidas por la Sección Primera del Consejo de Estado se sitúan en un contexto en el que el principio de colaboración armónica del Estado debe alinearse con las cosmovisiones locales de conservación y respeto por el territorio.

En lo que respecta al principio de constitucional de colaboración armónica se tiene como literatura especializada la siguiente:

Gómez Velásquez (2020) desarrolla su tesis doctoral titulada “La colaboración armónica entre los poderes públicos como principio estructurante del régimen constitucional colombiano”. Partiendo de la premisa por la cual la separación de poderes ha sido el eje tradicional de los estudios constitucionales, el autor resalta que el principio de colaboración es igualmente crucial para el cumplimiento de los fines constitucionales.

Gómez Velásquez (2020) parte de la idea que tal principio-debe está consagrado a nivel constitucional pero que su interpretación ha sido poco clara. Para clarificar tal situación

el trabajo en comento propone un marco teórico, una revisión histórica y un análisis comparado para ofrecer una interpretación de la colaboración armónica tanto a nivel institucional como estructural en el sistema constitucional colombiano.

Para el caso de este proyecto de investigación el análisis propuesto por el autor respalda la necesidad de una interpretación sólida y efectiva del principio de colaboración armónica para la ejecución de las órdenes judiciales, como lo ejemplifica la sentencia objeto de estudio.

Gallego Villa (2023) escribe el trabajo de grado “La descentralización administrativa y el principio de colaboración armónica: análisis dogmático de su alcance y aplicación en el contexto de los estados constitucionales ordinarios y excepcionales en Colombia” donde examina cómo los principios de descentralización administrativa y colaboración armónica operan tanto en condiciones ordinarias como en los llamados estados de excepción. Como se puede observar, tal estudio resulta relevante para el estudio de la sentencia 2017-007 de la Sección Primera del Consejo de Estado, ya que dicha sentencia se basa en el principio constitucional de colaboración armónica para proteger la laguna de La Cocha.

Pertinente con el tema objeto del proyecto de investigación es el artículo de la especialización en Derecho Administrativo titulado “La colaboración armónica de funciones: Una Apuesta para protección de derechos colectivos de las comunidades del Río Atrato a partir de la sentencia T-622 del 2016” de Moreno Lozano y Moreno Arboleda (2023) donde se plantea la relevancia de la colaboración armónica entre autoridades nacionales y territoriales para la protección de los derechos colectivos relacionados con el medio ambiente, como es el caso del río Atrato.

Para el caso que nos ocupa – la sentencia 2017-007 de la Sección Primera del Consejo de Estado-, el trabajo de Moreno Lozano y Moreno Arboleda (2023) reivindica – aunque en

un escenario diferente- el papel que juega el principio de colaboración armónica para la protección ambiental – en el caso particular el de la laguna de La Cocha- ello con el fin de garantizar no solo la conservación del ecosistema, sino también la materialización de las obligaciones constitucionales del Estado frente al medio ambiente y los derechos de las comunidades locales.

Por su parte, Gómez Velásquez (2023) presenta el artículo “La colaboración armónica entre poderes. Un principio inherente y necesario para el constitucionalismo transformador latinoamericano” en donde su autor analiza el principio de colaboración armónica entre los poderes públicos como un complemento esencial como el principio clásico de la separación de poderes en los llamados Estados constitucionales latinoamericanos de corte transformador. Con un enfoque transdisciplinario – filosofía del derecho, la ontología social y el derecho comparado- se propone un fundamento analítico y positivo para analizar este deber de colaboración.

Para Gómez Velásquez (2023) el principio de colaboración armónica junto al de separación de poderes, es crucial para garantizar la coordinación y el apoyo mutuo entre los distintos órganos y agentes del Estado por lo que es relevante para el análisis de la sentencia 2017-007 del 1 de agosto de 2019 de la Sección Primera del Consejo de Estado; en este caso es clave para la articulación de acciones conjuntas entre las diferentes autoridades administrativas para la protección efectiva de la laguna de La Cocha.

1.5. Marco Teórico

1.5.1. La Tridivisión del Poder Público

La teoría de la separación de poderes es uno de los principios fundamentales del Estado constitucional moderno surgido en torno a la modernidad. Ella surge como un mecanismo para evitar la concentración del poder en una sola entidad o persona, con ello se

garantizaría la distribución de funciones entre diferentes ramas del Estado promoviendo el equilibrio y control mutuo, tras la experiencia del Estado absolutista.

En efecto, su desarrollo inició como respuesta a los abusos del absolutismo monárquico que predominaba en Europa entre los siglos XIV y XVI, donde la figura del monarca era quien controlaba todas las funciones estatales desde la administración de justicia hasta la recaudación de impuestos y el mando militar. Un claro ejemplo de este absolutismo es la famosa declaración de Luis XIV de Francia, quien afirmó: "el Estado soy yo", representando el dominio total del monarca sobre el poder.

Uno de los principales teóricos que abordaron el principio de separación de poderes con claridad meridiana fue John Locke, quien desarrolló una teoría política que postulaba la importancia de dividir el poder para evitar el absolutismo y la tiranía. Como señala García (2002), Locke, influenciado por la teoría del estado de naturaleza de Hobbes, sostenía que el contrato social erradicaba cualquier posibilidad de concentración desmedida del poder en una sola entidad.

Locke partía de la idea que la sociedad política se constituye a través de un acuerdo o contrato social en el cual los individuos entregan parte de su poder natural a la comunidad. Esta entrega de poder establece la necesidad de tener representantes para que promulguen y hagan cumplir las leyes en instancias diferentes, funciones que no deben concentrarse en una sola persona. La autoridad de estos representantes estaba legitimada por la voluntad de los electores, aunque dicha legitimidad estaba limitada por la ley natural (García, 2002).

Esta idea influyó decisivamente en la configuración de la Revolución inglesa del siglo XVIII, que inspiró posteriormente la Constitución de los Estados Unidos. Ambos escenarios establecieron un sistema de separación de poderes con un equilibrio entre el legislativo y el ejecutivo, precediendo lo que más tarde se conocería como el sistema de "*checks and*

balances” en Estados Unidos, cuyo objetivo era evitar la supremacía excesiva de cualquier rama del gobierno sobre las demás (Jaramillo Pérez, García Villegas, Rodríguez Villabona, & Uprimmy Yepes, 2018).

Esta idea será desarrollada por los constitucionalistas norteamericanos James Madison, Alexander Hamilton y John Jay en su obra de 1788 “El Federalista” donde se proponen la aplicación práctica de la separación de poderes en la naciente Unión americana ya que su preocupación básica era la concentración de poder en la rama legislativa, la falta de coordinación entre los trece Estados, la hegemonía de unos Estados sobre otros. La solución dada por los federalistas consistió en idear una unión de Estados de carácter federal con un complejo sistema de fuerzas que se contrarrestaban y compensaban unas a otras, lo que garantizaría su sostenibilidad, de donde surge una tensión fundamental en la teoría política: si la autoridad última reside en el pueblo, ¿cómo justificar la división de poderes? Su respuesta radica en la representación de las mayorías en cada rama del gobierno.

Para los federalistas es la ambición de cada poder la que lo hace actuar como un contrapeso a los demás, creando un sistema de “freno y contrapeso” - *checks and balances*- que equilibra los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, así como las relaciones entre el gobierno federal y el de los Estados. Este sistema, complejo y dinámico, garantizaría que las decisiones públicas reflejen la voluntad popular y respeten los derechos de las minorías (Hamilton, Madison y Jay, 2010).

Con la idea de la supremacía constitucional, Hamilton, Madison y Jay (2010) complementan el concepto de *checks and balances* en la medida en que ningún acto legislativo puede contravenir la Constitución, lo que subraya la importancia de los jueces como guardianes de la ley fundamental y limita el poder del legislativo.

En el caso francés será Montesquieu en su “Espíritu de las Leyes” quien teorice sobre la división del poder aunque a diferencia de la norteamericana fundada en una rígida separación entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, este autor presenta una perspectiva más flexible y contextualizada. En efecto, Montesquieu no propone una estructura de poder estática, sino un sistema dinámico de controles y equilibrios que se centra menos en la asignación de funciones a órganos específicos y más en la prevención de la concentración del poder en un sola entidad. Es interesante el papel del juez en la obra de Montesquieu quien lo ubica fuera del ámbito estrictamente político lo que se compagina con el contexto histórico de la época, donde el poder judicial no era concebido como un poder independiente con la misma fuerza que el legislativo y el ejecutivo (Torres Ávila, 2014).

Ahora bien, siguiendo a Solozábal Echavarría (1981 citado en Bonilla Maldonado, 2015)

[e]l principio de separación de poderes se estructura alrededor de los siguientes cuatro conceptos: división tripartita del poder público, división funcional entre las tres ramas del Estado, sistema de frenos y contrapesos y colaboración armónica entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. (p. 277)

En lo que consierne al concepto de la división tripartita del poder público este se fundamenta en cuatro argumentos a saber: (i) el Estado tiende a abusar del poder que concentra; (ii) este riesgo se minimiza con la fragmentación del poder estatal, ya que la concentración de atribuciones incrementa la posibilidad de abuso; (iii) por ello se divide en tres funciones básicas: (a) crear leyes, (b) administrar al Estado y (iii) resolver conflictos, que se institucionalizan en las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, respectivamente; y (iv) no se debe permitir que ningún funcionario debe ejercer en más de una de estas ramas (Bonilla Maldonado, 2015)

En relación con la división funcional de las ramas establece indica que las tres ramas del poder público deben operar de manera funcionalmente autónoma, lo que implica que cada una de ellas debe cumplir su función específica sin interferir con las otras, ya que la interacción entre ellas puede llevar a la concentración del poder. Por lo tanto, el concepto establece no solo la existencia de tres funciones estatales, sino también su independencia operativa.

En cuanto al sistema de frenos y contrapesos, complementa las dos exigencias anteriores – división en las tres ramas y autonomía operativa de ellas- al exigir un control mutuo mediante los cuales varían en función de los contextos de cada Estado, sin que el principio se comprometa con un modelo particular. Finalmente, el cuarto concepto – colaboración armónica implica que, aunque las tres ramas del poder público deben ser autónomas y controlarse mutuamente, es esencial e imprescindible que cooperen entre sí para cumplir sus funciones de manera efectiva y lograr los fines del Estado. Así las cosas, en las sociedades políticas modernas, la interacción entre las ramas ejecutiva, legislativa y judicial es necesaria para enfrentar los desafíos propios y asegurar la protección de los derechos y el buen funcionamiento del sistema democrático (Bonilla Maldonado, 2015).

1.5.2. La Descentralización del Estado

Para entender el proceso de descentralización del Estado, es necesario tener presente el concepto de centralización. Esta debe entenderse como un sistema de administración pública que implica la concentración la toma de decisiones en un número reducido de personas o instituciones, limitando la delegación de responsabilidades. Ello se ve reflejado en la estructura jerárquica administrativa donde los niveles inferiores están subordinados a los superiores, y las funciones clave de gobierno y administración son ejercidas exclusivamente por la autoridad central (Vergara Ortiz, 2011).

Para el ámbito latinoamericano, se puede predicar que el proceso de conformación de sus naciones estuvo fuertemente marcado por la centralización del poder. Este centralismo, especialmente en la educación y el servicio militar, jugó un papel crucial tanto en la unificación ideológica como militar de estos países. Este proceso centralizador llevó, por ejemplo, a que los municipios, que habían heredado de la Iglesia la prestación de servicios educativos y de salud, fuesen desplazados debido a la falta de recursos y la magnitud de los objetivos. Como resultado, los gobiernos nacionales asumieron la provisión de estos servicios avanzando de manera gradual hacia una mayor centralización (Finot, 2001).

A la par de esta tendencia de centralización en la prestación de servicios se sumó una creciente intervención estatal en la economía, desencadenada principalmente por la crisis económica de los años 30. Tal intervención estatal se justificó por la necesidad tanto de controlar la inflación, adoptar medidas proteccionistas para la industria como por realizar inversiones en sectores donde el capital privado había prestado atención (Finot, 2001).

Sin embargo, el modelo centralista de gobierno en América Latina tuvo un punto de inflexión manifestado en una crisis de eficiencia, provocada por un creciente endeudamiento externo dado los déficits de las empresas públicas y del gobierno central. Lo anterior, generó una crisis de gobernabilidad derivada de la exclusión política y la creciente inflación marcaron un escenario de crisis en la idea de centralismo político en América Latina. A la par, los procesos de la transición hacia la democracia, el fin de las dictaduras militares y el auge de los derechos humanos en la región, permitieron un nuevo impulso a la democracia participativa lo que permitió el inicio de procesos de descentralización del poder (Finot, 2001).

Bajo este entendido, se debe entender que la descentralización es un proceso que implica transferir autoridad y responsabilidades desde un nivel central – público o privado-

hacia niveles inferiores buscado aumentar la eficiencia, la democratización y la participación ciudadana en la toma de decisiones. Cohen y Peterson (1996, referenciado en Departamento Nacional de Planeación, 2002) identifican para el sector público cuatro formas principales de descentralización: (i) una de corte espacial que transfiere recursos y competencias a regiones para fomentar el desarrollo económico y reducir la concentración en grandes centros urbanos; (ii) otra hacia el mercado, en donde se delega la provisión de servicios públicos a entidades privadas; otra más (iii) política por la cual se otorga a las entidades territoriales la capacidad de elegir a sus gobernantes y definir políticas locales; y una (iv) de tipo administrativa, la cual transfiere funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central a niveles inferiores.

Finot (2001) considera que la descentralización es una herramienta importante para mejorar la competitividad y la eficiencia del aparato estatal en respuesta a las nuevas formas de producción y permite mejorar la eficiencia pública a través de varios mecanismos: (i) mejorar la prestación de servicios públicos a partir de necesidades territoriales; (ii) descongestiona la administración pública y (iii) permite un incremento en la participación ciudadana. Desde lo social, la descentralización tiene el potencial de mejorar la redistribución de recursos y facilitar la implementación de políticas públicas centradas en la reducción de la pobreza. En lo político, esta forma de gobierno permite fortalecer la gobernabilidad al fomentar la participación ciudadana en la gestión pública.

En lo que respecta a la descentralización administrativa esta puede ser definida como el mecanismo por el cual se transfieren competencias, recursos y capacidad de decisión desde un nivel central de gobierno hacia niveles inferiores, en aras de mejorar la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos, al acercar las decisiones a los ciudadanos y permitir una mayor flexibilidad en la gestión. Generalmente se admite que la

descentralización administrativa puede tener tres formas a saber: (i) desconcentración, donde la transferencia de funciones se hace dentro de una misma organización, manteniendo una unidad de mando y dirección. Es decir, se crean oficinas o dependencias en diferentes lugares, pero siguen estando bajo la autoridad de la misma entidad central.

(ii) La delegación, que implica la creación de nuevas entidades con relativa autonomía jurídica y patrimonial, a quienes se les transfieren funciones específicas, pero siguen vinculadas a la entidad central, aunque con mayor libertad para tomar decisiones en el ámbito de sus competencias. Y (iii) la devolución, por la cual la se transfiere funciones y competencias a entidades territoriales con autonomía política, jurídica y patrimonial; se trata de un tipo de descentralización con una mayor transferencia de poder y requiere de una descentralización política previa (Departamento Nacional de Planeación, 2002).

Vergara Ortiz (2011) concluye al respecto:

Para Rodrigo Borja [1997], la descentralización administrativa, sólo delega ciertas atribuciones del gobierno central en favor de entidades periféricas, tales como los municipios, las universidades u otras instituciones especializadas, para que éstas presten a la sociedad determinados servicios públicos. Por ello, se trata de una transferencia en favor de autoridades inferiores o corporaciones autónomas de una parte de la autoridad y responsabilidad del gobierno central, para descongestionar su trabajo y promover la más eficiente prestación de los servicios públicos. (p. 34)

Así entonces, la descentralización se presenta como un proceso clave para mejorar la eficiencia, democratización y participación ciudadana en la toma de decisiones en la administración pública, a partir de la transferencia de competencias y recursos desde un nivel central hacia entidades de niveles inferiores o de carácter privado. Este proceso no solo mejora la prestación de servicios públicos y la gestión gubernamental, sino que también

fortalece la gobernabilidad democrática al promover la participación ciudadana en la medida en que la administración está más cerca al ciudadano *contrario sensu* del modelo centralista. Por su parte, la descentralización administrativa, en sus diversas modalidades, permite una mayor flexibilidad y cercanía en la gestión, facilitando unas respuestas institucionales más eficientes y desde lo local.

1.5.3. La Descentralización en Colombia en la Constitución Política de 1991

Al tenor del artículo 1 de la Carta Política de 1991, que instituyó el modelo de Estados Social, Constitucional y Democrático de Derecho, se configuró a la República de Colombia como un Estado unitario pero descentralizado y con autonomía en sus entidades territoriales. Rodríguez (2001) conceptualiza la descentralización administrativa así: “Consiste en el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a personas públicas, diferentes del Estado para que ls ejerzan en su propio nombre y bajo se propia responsabilidad” (p. 49).

Barreto Rodríguez (2008) indica que la utilización de la descentralización en la Constitución Política de Colombia está dada en los siguientes términos:

- La función administrativa debe desarrollarse mediante la descentralización (C.P., art. 209);
- Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de esta (C.P., art. 210).
- La descentralización aparece también en forma implícita en la autorización para crear divisiones del territorio distintas a la denominada general, para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado (C.P., art. 285).
- Los servicios de salud se organizarán de manera descentralizada (C.P., art. 49);
- La Carta prohíbe descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas (C.P. art. 356). Tales entes podrán

conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas (C.P. art. 368). (p. 340).

Afirma Rodríguez (2001) que la descentralización puede tener las siguientes modalidades: (i) territorial, (ii) especializada o por servicios y (iii) por colaboración. En la primera, se otorga competencias o funciones administrativas a entidades regionales o locales – que es lo que en Colombia se llamó entidades territoriales: departamentos, distritos, municipios, entre otros- , donde sus características específicas son: (a) la existencia de necesidades locales, diferentes a las de la nación, (b) poder ejercer derechos y contraer obligaciones – personería jurídica-, (c) autonomía presupuestal y financiera, (d) la posibilidad de organizarse autónomamente - autonomía administrativa-, (e) con autoridades propias y (d) con cierto control por parte del poder central.

En cuanto a la descentralización especializada o por servicios el otorgamiento de competencias o funciones se hace para el ejercicio de una actividad especializada, compartiendo las mismas características que la territorial. Finalmente, la descentralización por colaboración implica el ejercicio de competencias o funciones por parte de entidades o personas privadas, bajo taxativas condiciones legales.

1.6. Diseño Metodológico

Para el logro de los objetivos planteados, se planteó el siguiente diseño metodológico: Partiendo de la clasificación del paradigma investigativo en cuantitativo, cualitativo y mixto o integrador, se propone, por la descripción del problema y los objetivos a desarrollar, un paradigma de corte cualitativo, en la medida en que *pese a* su finalidad no es generalizar resultados, sino más bien busca la descripción o comprensión de un determinado tal y como es el caso del concepto de colaboración armónica a partir de una sentencia judicial.

Ñaupas *et al* (2003) al explicar este paradigma, menciona que “[su] propósito es reconstruir la realidad, descubrirlo, interpretarlo; por tanto, el método no es la verificación, la contrastación o falsación poperiana, sino la comprensión, la interpretación o la hermenéutica” (p. 98). Para nuestro caso, se busca la comprensión de las órdenes emitidas por el Consejo de Estado en su Sección Primera a la luz del principio constitucional de colaboración armónica.

Por su parte, como enfoque metodológico, se tendrá el histórico hermenéutico. Gómez Delgado y Villalobos Galvis (2014) expresan que este

[e]s un enfoque de carácter inductivo, porque busca comprender, interpretar y elaborar conceptos a partir de los resultados. Se interesa por conocer la realidad desde la perspectiva de los participantes y comprender los sentidos y significados que los actores sociales le dan a un determinado fenómeno, sin pretender intervenir sobre dicha realidad. (p. 59)

En el presente caso se trata de comprender desde unos resultados – órdenes de una sentencia judicial- un principio constitucional y de gran importancia para la administración pública: la colaboración armónica. En cuanto al tipo de investigación esta será de estudio de caso, el cual según Rozo y López (s.f), es un método de investigación que implica la comprensión de un caso, para extrapolar los resultados a contextos más amplios, afines al caso investigado. Así, las investigaciones hechas a partir de los estudios de casos buscan responder los interrogantes en torno al por qué y cómo. Para la presente investigación se tiene un caso legal resuelto en sede judicial que se pretende comprender en función del principio de colaboración armónica y así, eventualmente, poder extrapolar sus resultados a otros casos.

Y para el desarrollo de este tipo de investigación se utilizará la técnica de análisis documental, el cual “consiste en un análisis de la información escrita sobre un determinado

tema, con el propósito de establecer relaciones, diferencias, etapas, posturas o estado actual del conocimiento respecto al tema objeto de estudio” (Bernal, 2010, p. 111). Ello en virtud que se está a documentos como normas, la sentencia misma, doctrina, que abordan los temas centrales de la presente investigación: órdenes de protección a la laguna de La Cocha, funciones de las autoridades demandadas y principio de colaboración armónica.

Como instrumentos se utilizará fichas que se diseñarán en función de lo que se quiere lograr o de los objetivos específicos a desarrollar: fichas resúmenes, fichas de análisis, fichas comparativas.

2. Informe Final

2.1. Comprensión del Principio Constitucional de Colaboración Armónica Desde la Administración Pública

2.1.1. *El Principio de Colaboración Armónica en la Constitución Política de Colombia*

Según Jiménez Vargas y Calle Villegas (2015), las primeras constituciones de lo que hoy conforma Colombia no contemplaron la colaboración entre las tres ramas clásicas del poder, a pesar de que todas ellas consagraron la idea de la tridivisión del poder. Sobre este último punto, es crucial destacar que la Constitución de 1886 –siguiendo la tradición constitucional precedente– establecía que “[todos los poderes públicos son limitados, y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones” (Asamblea de Delegatarios de los Estados, 1886, Art. 57), lo que implicaba la no interferencia mutua entre ellos.

Esta observación resulta relevante para el tema central de este estudio, para el tema que nos ocupa, a pesar de esta concepción inicial tajante, juristas colombianos tempranamente analizaron que la limitación de los poderes públicos no podía ser absoluta. Así por ejemplo, Moreno Jaramillo (1915 citado en Gómez Velásquez, 2020) expresaba: “Puede decirse que los tres poderes públicos se unen sin confundirse, se compenetran y se complementan” (p. 119); y sin lugar a dudas, será la figura del profesor de derecho constitucional Tulio Enrique Tascón la figura más relevante en este cambio de entender la tridivisión del poder ya que influyó notablemente en la reforma constitucional de 1936 la cual, en el ámbito que nos ocupa manifestó:

Artículo 21. Son órganos del Poder Público: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Los órganos del Poder Público son limitados, tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado. (Congreso de la República, 1936)

Como se evidencia, este acto legislativo consagró el principio de colaboración armónica, el cual fue mantenido en la reforma de 1945 e incluso persistió en la Constitución de 1991. En esta, el principio en comento estará consagrado en el artículo 113:

Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Respecto a esta norma, la Corte Constitucional (1992) ha especificado que se trata de una reelaboración de la clásica teoría de la separación de poderes donde las diferentes ramas “deben coordinarse, pero no duplicarse en las actividades que requieren su concurso simultáneo”, lo que lleva a una interdependencia mas no a una fragmentación del poder público. Tal principio no puede llegar a desconocer las funciones propias de cada rama por lo que en su ejercicio no puede justificarse el “fusionar tareas y compartir responsabilidades sobre aspectos claramente diferenciados en el ordenamiento constitucional. Además, el principio de colaboración armónica no puede ser transformado por el Legislador en un deber de colaboración exigible cuando lo disponga el Ejecutivo” (Corte Constitucional, 2002).

2.1.2. La Colaboración Armónica en la Función Administrativa Colombiana

La Carta Política de 1991 estableció la fórmula de Estado social, democrático, constitucional de derecho, unitario pero descentralizado; en el marco del Estado unitario se consignó una arquitectura institucional que incluyó la clásica tridivisión del poder y la existencia de otros organismos de carácter autónomo e independiente, todos los cuales – al tenor del artículo 113- “tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Lo anterior, implica que, aunque cada organismo tiene misiones, ámbitos de competencias, estructuras organizativas específicas, todos deben colaborar para que en su conjunto logren la consecución de los fines estatales. Así las cosas, la colaboración armónica busca evitar los conflictos de competencia y fomentar la cooperación interinstitucional.

En consonancia con el precitado artículo, se encuentra también el 209 constitucional que manifiesta:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Entonces, la norma constitucional establece que la función administrativa, para el cumplimiento de sus fines, puede emplear la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones, al tiempo que exige la coordinación entre las diversas autoridades administrativas. En este orden de ideas, es menester tener presente la Ley 489 de 1998 - normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional- donde su artículo 6 trae a mencionar el principio de coordinación en los siguientes términos:

En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por

los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares. (Congreso de la República, 1998)

De manera similar, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prescribe que en virtud del principio de coordinación “las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares” (Congreso de la República, 2011)

La Corte Constitucional (2005) ha establecido que el principio de coordinación administrativa se deriva del de subsidiariedad e implica “una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados, por ejemplo, con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales así como aquellos asuntos vinculados con el efectivo cumplimiento de las metas sociales del Estado”.

Colina Hernández (2019) establece que “la materialización del principio de coordinación implica que exista entre las entidades territoriales o entre éstas y el Estado, alguna de las siguientes actividades: (i) la comunicación constante, (ii) la coordinación de actuaciones, y (iii) la concurrencia de competencias” (p. 4). Entonces, este principio se utiliza cuando dos o más autoridades administrativas deben desempeñar de manera concurrente sus funciones en aras de lograr un objetivo común. Y se puede materializar de dos maneras

(i) dos o más entidades con un superior jerárquico común, donde este último establece las condiciones en que las entidades deben cooperar. Y, (ii) dos o más entidades estatales con superior jerárquico distinto, donde ejercen sus funciones conjuntamente sin una orden del superior que los requiera. (Colina Hernández, 2019, p. 6)

En esencia, la coordinación implica la existencia de competencias jurídicas compartidas entre diferentes autoridades administrativas –como los entes territoriales o la

Nación, – para realizar las mismas actividades. Aunque podría sugerirse un conflicto de competencias, este es solo aparente, ya que la coordinación busca precisamente evitarlo, promoviendo la complementariedad de acciones para armonizar medios y fines (Robledo Silva, 2016).

Como se puede concluir, el principio de coordinación (i) está diseñado para el cumplimiento de los fines del Estado cuando hay diversas autoridades administrativas, (ii) de una manera armónica, de tal forma que sus acciones no se contradigan ni obstaculisen, (iii) en aras de facilitar el ejercicio de sus funciones individuales, (iv) garantizando los derechos de los administrados y (v) que la administración pública sea más eficiente.

2.1.3. La Administración Pública y la Colaboración Armónica

Bobbio, Mateucci y Pasquino (2000, citados en Abal Medina, 2014) se refieren a que la Administración Pública es el “conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal” (pp. 36-37).

Tal como lo afirma Guerrero (2019), la administración pública se caracteriza porque sus atributos son inherentemente estatales, solamente y comprensibles únicamente a partir de este. De ahí su íntima relación con la organización estatal y, particularmente relevante para este estudio, con el principio de colaboración armónica.

Esta idea permite vincular a la administración pública con diversas ramas del derecho, especialmente el Constitucional y el Administrativo (Guerrero, 2019). Así, la Constitución define los fundamentos, objetivos, fines y la estructura del Estado, por lo que toda acción administrativa debe ajustarse a sus preceptos. De igual manera, el Derecho Administrativo regula la actuación administrativa, estableciendo los límites y directrices –principio de legalidad– dentro de los cuales la administración debe operar para asegurar que el desempeño

de sus roles jurídicamente asignados sea coherente con los fines estatales (Galindo Camacho, 2000).

En este sentido, es importante reiterar que la función administrativa está al servicio del interés general y se desarrolla bajo principios tales como igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, economía, publicidad e imparcialidad, principalmente a través de la descentralización y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas tienen la obligación de coordinar sus actuaciones para cumplir los fines del Estado, logrando coherencia en el ejercicio de sus competencias y actividades (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2021).

El principio de colaboración armónica se materializa constitucionalmente en los artículos 113 y 209, que prescriben la necesidad de coordinación y actuación armónica entre las diferentes entidades estatales administrativas, respetando sus competencias y responsabilidades para alcanzar los fines estatales. La Constitución de 1991 constitucionalizó la estructura administrativa, lo que implica que las actividades de la administración pública deben enmarcarse en dicho texto, alineándose con sus principios y derechos fundamentales, así como con las regulaciones del Derecho Administrativo colombiano, lo que hace indispensable la colaboración armónica entre las entidades públicas (Restrepo Medina, 2011).

De lo anterior se deduce que el principio de coordinación es de suma importancia para la Administración Pública, debido (i) permite la convergencia de diversas actividades administrativas –incluso en distintos niveles y competencias– para lograr un propósito común, (ii) respetando los ámbitos de competencia funcional para evitar contradicciones u obstáculos, (iii) de manera que la autoridad pública desarrolle sus funciones constitucionales,

legales y reglamentarias, (iv) logrando así una administración pública más eficiente, (v) siempre en respeto de los derechos de los administrados.//

2.2. Descripción de las Órdenes Impartidas en la Sentencia 2017-007 de agosto 1 de 2019 de la Sección del Primera del Consejo de Estado que protege a la Laguna de La Cocha

2.1.1. Antecedentes del Trámite de la Sentencia 2017-007 de agosto 1 de 2019 de la Sección Primera del Consejo de Estado

La Acción Popular que dio origen a la sentencia 2017-007 del Consejo de Estado fue interpuesta por Emilio Orlando Gámez Caicedo en contra el Municipio de Pasto, CORPONARIÑO, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Policía Metropolitana. Para el demandante la ausencia de un sistema de alcantarillado en el corregimiento de El Encano provocaba el vertimiento directo de aguas residuales domésticas, comerciales e industriales a la laguna de La Cocha, situación que se veía agravada por la tala ilegal, la extracción de carbón y la pesca excesiva.

Tales actividades humanas en la cuenca de la laguna La Cocha, habían generado una degradación ambiental que vulneraba derechos colectivos. El actor popular señaló que la acumulación de residuos sólidos y orgánicos, así como la presencia de patógenos en el agua, eran factores que generaban condiciones insalubres y ponían en riesgo el ecosistema. En consecuencia, se alegó por parte del actor popular la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico y a la seguridad y salubridad públicas, debido a la omisión de las autoridades demandadas en sus funciones de control y vigilancia; por tanto, se formularon las siguientes pretensiones:

«[...] PRIMERA: Se ordene a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA DE NARIÑO (CORPONARIÑO), POLICÍA METROPOLITANA, MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, adoptar las medidas necesarias para impedir el deterioro de los recursos

naturales como consecuencia de la contaminación por las aguas residuales que desembocan en el Lago Guamuez Corregimiento del Encano (N). SEGUNDA: Se ordene a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA DE NARIÑO (CORPONARIÑO), POLICIA METROPOLITANA, MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, impedir la utilización de canales improvisados para aguas residuales directas al Lago Guamuez Corregimiento del Encano (N). TERCERA: Se ordene a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA DE NARIÑO (CORPONARIÑO), POLICIA METROPOLITANA, MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE adoptar las medidas necesarias para recuperar los ecosistemas y recursos naturales hasta ahora afectados con la tala de árboles, la pesca con chinchorros de trucha y la contaminación generada por las aguas residuales. CUARTA: Se adopten las medidas necesarias para que no se vuelvan a presentar las acciones y omisiones que dan lugar a la presente acción [...]». (Consejo de Estado, Sección Primera, 2019, párr. 1.3)

En la etapa de contestación de la demanda, la Personería Municipal de Pasto resaltó la responsabilidad estatal en la protección ambiental, instando a los niveles comprometidos a emprender acciones para preservar la laguna de La Cocha, un humedal Ramsar con especial protección internacional, protección que se debía balancear con la realización de económicas sostenibles en El Encano. En esta intervención se enfatizó el papel del juez popular para que ordenara medidas tendientes a evitar el deterioro ambiental, así como la gestión de aguas residuales.

El Ministerio de Defensa - Policía Nacional argumentó haber realizado diversas campañas y operativos contra la tala indiscriminada, la extracción ilegal de carbón y la pesca excesiva en El Encano, presentando documentos de incautaciones y capturas. Se opuso a las

pretensiones al considerar que no tenían legitimación por pasiva, al no ser responsables de la presunta vulneración alegada.

CORPONARIÑO defendió su gestión ambiental, citando el proyecto “Restauración ecológica y conservación de áreas estratégicas en zonas de recarga hídrica en la subregión centro de Nariño”. Sostuvo que había actuado dentro de sus competencias y que la responsabilidad de los problemas ambientales recaía en el Municipio de Pasto y los habitantes de El Encano.

El Municipio de Pasto argumentó que la solución a la problemática ambiental de la laguna no era de su competencia, sino de entidades nacionales con mayor capacidad técnica y presupuestal. No obstante, reconoció su responsabilidad y manifestó disposición para actuar dentro de sus competencias, sujeto a la disponibilidad de recursos.

El pacto de cumplimiento, intentado el 31 de enero de 2018, se declaró fallido por falta de acuerdo. En consecuencia, el 26 de junio de 2018, el Tribunal Administrativo de Nariño falló a favor del demandante, fundamentando su decisión en la importancia ecológica de la laguna como humedal Ramsar y en la necesidad de aplicar el principio de prevención ante el riesgo de un perjuicio irremediable por el vertimiento de aguas residuales, la deforestación y la pesca ilegal

Por tanto, y

[...] en aplicación del principio de prevención, las órdenes a imponer debían dirigirse a precaver la concreción de los daños ambientales causados al Lago Guamuez con (i) los vertimientos de aguas residuales, (ii) la deforestación del bosque adyacente a ella, (iii) la producción de carbón vegetal, y (iv) la pesca ilícita de trucha con métodos no autorizados. (Consejo de Estado, Sección Primera, 2019, p. 14)

Como se encontraron una serie de vertimientos de aguas residuales, el Tribunal Administrativo de Nariño ordenó al Municipio de Pasto, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a CORPONARIÑO “realizar las actuaciones administrativas necesarias para prevenir, mitigar y controlar el impacto ambiental causado” (Consejo de Estado, Sección Primera, 2019, p. 15) por ellos.

En lo que respecta a la deforestación y al deterioro ambiental de la laguna de La Cocha, el juez popular ordenó a la Policía Nacional, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a CORPONARIÑO desarrollar campañas que busque: (i) la sensibilización de la comunidad sobre la importancia ecológica de la laguna, (ii) adoptar medidas para promover su conservación y (iii) disuadir la realización de conductas ilegales, sancionando a los transgresores de la normatividad ambiental.

En este mismo orden de ideas se ordenó a CORPONARIÑO que se fortalezca el proyecto “Implementación de tecnologías para evitar la deforestación sobre el bosque protector y optimización del uso de los recursos naturales, en las cuencas hidrográficas de los ríos Guaitara, Mayo, Juanambú, Guamuez y Guiza” consistente en dotar a las comunidades locales de estufas ecoeficientes, con el ánimo de frenar la tala de árboles y la extracción de carbón. Finalmente, en la sentencia de primera instancia se ordenó al Municipio de Pasto la implementación o fortalecimiento del Proyecto Ambiental Educativo en especial en las instituciones educativas del corregimiento de El Encano.

Tras la notificación del fallo fue el Municipio de Pasto quien desató el recurso de apelación argumentando que

[...] la elaboración del diseño, construcción y mantenimiento de la red de alcantarillado y la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales en el corregimiento de El Encano es una orden de imposible cumplimiento si se tiene en cuenta que dicho

territorio “[...] es el más extenso de la jurisdicción del Municipio de Pasto y los centros veredales que lo componen [son] bastante dispersos[;] además la población en relación con la superficie del territorio es bastante baja e igualmente dispersa, aunado a que son zonas de difícil acceso [...]”. (Cursivas en original) (Consejo de Estado, Sección Primera, 2019, p. 19)

Ya en la segunda instancia y en la etapa de los alegatos, las diferentes autoridades expresaron su inconformidad con el fallo de primera instancia del Tribunal Administrativo de Nariño. Así, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adujo que no era competente ni para la realización del alcantarillado, ni la descontaminación de la laguna de La Cocha, ni para impedir el vertimiento de aguas residuales. En cuanto al Municipio de Pasto, además de lo presentado en la apelación, adujo que uno de los factores de mayor contaminación para la laguna de La Cocha era los residuos provenientes de la actividad turística la cual es manejada por el resguardo indígena quillasinga “Refugio del Sol”, actor que no fue vinculado a la acción popular ni se mencionó en la sentencia impugnada. También expresó que: “con la orden emitida en el fallo apelado existe duplicidad de esfuerzos técnicos y financieros, lo que configura un desgaste administrativo, que merece la revisión por parte del juez de segunda instancia” (Consejo de Estado, Sección Primera, 2019, p. 35)

CORPONARIÑO adujo que tampoco era competente para la construcción de alcantarillado o de plantas de tratamientos de aguas residuales; por ello, solo le es exigible lo que conforme a sus competencias le corresponde.

2.1.2. Argumentos de la Sentencia 2017-007 de Agosto 1 de 2019 de la Sección de Primera del Consejo de Estado

Para resolver el recurso de apelación, la Sección Primera del Consejo de Estado formuló el siguiente problema jurídico: ¿El Municipio de Pasto debe responder por los

derechos e intereses colectivos amparado por el Tribunal Administrativo de Nariño o, por el contrario, las órdenes dadas están por fuera de su competencia, con respecto a la construcción de una red alcantarillado y saneamiento básico para mitigar las consecuencias ambientales del vertimiento de aguas residuales en la laguna La Cocha?

El Consejo de Estado (2019) inició su análisis estableciendo la responsabilidad del Estado, a través de sus entidades territoriales e instituciones, en la prestación de servicios públicos como parte de su función administrativa. Seguidamente, resaltó el papel del desarrollo sostenible como criterio fundamental para ponderar la tensión entre el desarrollo y la protección del medio ambiente.

Posteriormente, el Consejo de Estado (2019) coloca de relevancia cómo el lago Guamuez y el Santuario de Flora Isla La Corota conforman un sistema ecológico de vital importancia para la región y el país. Por ello, su protección es fundamental para garantizar la conservación de la biodiversidad, la regulación hídrica y la provisión de servicios ecosistémicos de la región. Tal relevancia está dada por tres aspectos a saber: su alta biodiversidad, al ser un centro de endemismo y refugio de varias especies; proporcionar servicios ecosistémicos, tales como la regulación hídrica o la conservación de la flora y la fauna; la existencia del Santuario de Flora Isla La Corota, que complementa la importancia ecológica de la zona, por su biodiversidad y características paisajísticas únicas.

El siguiente punto que determina la Sección Primera del Consejo de Estado hace referencia a la identificación de las autoridades competentes en materia de saneamiento ambiental, para ello revisa los artículos 365 y 366 constitucionales sobre la prestación de servicios públicos, así como (i) Ley 142 de 1994 que regula los servicios públicos domiciliarios como es el caso del alcantarillado; (ii) la Ley 136 de 1995 que establece las funciones del municipio, donde aparecen a su cargo el saneamiento ambiental; (iii) la Ley

388 de 1997 sobre ordenamiento territorial donde se tiene como acciones urbanísticas de los municipios las de dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para los servicios públicos domiciliarios; (iv) el Decreto 302 de 2000 reglamentario de la Ley 142 de 1994 en materia de acueducto y alcantarillado; (v) Ley 715 de 2001, donde establece que le corresponde a los municipios la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

Tras este análisis normativo, el Consejo de Estado se centró en el marco jurídico aplicable al manejo de vertimientos de aguas residuales y al servicio público domiciliario de alcantarillado, detallando las normas pertinentes. Con ello, entonces, pasa a determinar las competencias del Municipio de Pasto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y CORPONARIÑO, para arribar a la siguiente conclusión: “En síntesis, se observa que [en las entidades precitadas] confluyen en la protección del ambiente razón por la cual, recae sobre ellos la necesidad de materializar y optimizar los mandatos constitucionales y legales expuestos en torno a su preservación” (Consejo de Estado, Sección Primera, 2019, p. 61).

2.1.3. La Resolución del Caso Concreto

El Consejo de Estado, Sección Primera, (2019) concluye que son tres los factores de deterioro ambiental en la laguna de La Cocha: “i) **los vertimientos de aguas residuales**, que, al no encontrar otra salida, desembocan en la laguna ii) la deforestación del bosque adyacente, iii) la producción de carbón vegetal, y iv) la pesca ilícita de trucha” (negrillas en original) (p. 78).

El Consejo de Estado (2019) refutó el argumento del Municipio de Pasto sobre la imposibilidad de cumplir la orden del juez de primera instancia, señalando que el municipio nunca cuestionó la problemática del lago Guamuez. Enfatizó que la prestación del servicio

público de alcantarillado es responsabilidad del municipio, el cual no demostró haber realizado acciones para solucionar el problema del vertimiento de aguas residuales.

Sin embargo, la segunda instancia considera que la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales ordenada por el juez popular de primera instancia,

[...] no resulta idónea para solucionar la problemática; por el contrario, para la Sala lo apropiado es que el Municipio formule y ejecute un proyecto de soluciones alternativas de saneamiento básico para la disposición adecuada de aguas residuales, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1898 de 2016 [...] (Consejo de Estado, Sección Primera, 2019, p. 81)

Con respecto a la contaminación producto de las actividades turísticas y pesqueras, el Consejo de Estado determina que son tanto el Municipio de Pasto como CORPONARIÑO a quienes les corresponde la verificación de los permisos de vertimientos de agua y el cierre de aquellos lugares que no lo tengan.

2.1.4. Órdenes Impartidas en la Sentencia 2017-007 de Agosto 1 de 2019 de la Sección del Primera del Consejo de Estado

Primera Orden. La orden implicó la (i) formulación y (ii) ejecución de un proyecto de soluciones alternativas al tenor del Decreto 1898 de 2016. La orden fue dirigida al Municipio de Pasto en coordinación con CORPONARIÑO y el Departamento de Nariño. La finalidad de ella es dar una solución de carácter definitiva a la falta de saneamiento básico en materia de manejo de aguas residuales en todo el corregimiento de El Encano.

Tabla 1.

Resumen de la primera orden dada por la Sección Primera del Consejo de Estado (2019)

Obligación	Descripción de la obligación	Objeto sobre el que recae la obligación	Autoridad a la que se ordena	Otras autoridades
------------	------------------------------	---	------------------------------	-------------------

Formular	Enunciar en términos claros y precisos algo	Proyecto de soluciones alternativas para el saneamiento básico en el corregimiento El Encano	Municipio de Pasto	CORPONARIÑO Departamento de Nariño
Ejecutar	Poner en funcionamiento algo			

Segunda Orden. La orden consistió en (i) verificar y (ii) actualizar el estado de los permisos dados para el vertimiento de agua y, en consecuencia (iii) realicen el cierre de los establecimientos que no cuenten con los permisos del caso, previo agotamiento del proceso administrativo. La orden se impartió tanto al (a) Municipio de Pasto como a (b) CORPONARIÑO.

Tabla 2.

Resumen de la segunda orden dada por la Sección Primera del Consejo de Estado (2019)

Obligación	Descripción de la obligación	Objeto sobre el que recae la obligación	Autoridad a la que se ordena	Otras autoridades
Verificación	Comprobar la verdad de algo	Permisos para el vertimiento de aguas en la laguna	Municipio de Pasto	CORPONARIÑO
Actualizar	Poner al día cierta información	Establecimientos que no cuenten con permisos de vertimiento		
Cierre	Poner fin a algo			

Tercera Orden. La orden consistió en el desarrollo de campañas de conciencia ecológica en el corregimiento del El Encano siguiendo estos ejes: (i) importancia ecológica de la Laguna de la Cocha, (ii) medidas para (a) la conservación del bosque y (b) impedir la pesca indiscriminada de trucha; (iii) las sanciones administrativas y penales por el

incumplimiento de la normatividad ambiental. La orden fue impartida a (1) la Policía Nacional, (2) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y (3) CORPONARIÑO.

Tabla 3.

Resumen de la tercera orden dada por la Sección Primera del Consejo de Estado (2019)

Obligación	Descripción de la obligación	Objeto sobre el que recae la obligación	Autoridad a la que se ordena	Otras autoridades
Desarrollar	Aumentar o reforzar algo	Campañas de conciencia ambiental	Policía Nacional Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible CORPONARIÑO	

Cuarta Orden. La orden estableció la obligación de fortalecer la labor de (i) inspección, (ii) control y (iii) vigilancia con respecto a (a) la contaminación de la laguna de La Cocha, (b) la tala de árboles y (c) la pesca indiscriminada de trucha. Se impartió a CORPONARIÑO.

Tabla 4.

Resumen de la cuarta orden dada por la Sección Primera del Consejo de Estado (2019)

Obligación	Descripción de la obligación	Objeto sobre el que recae la obligación	Autoridad a la que se ordena	Otras autoridades
Inspeccionar	Examinar atentamente algo	Contaminación de la laguna.	CORPONARIÑO	
Controlar	Comprobación de algo	Tala de árboles		
Vigilar	Observar algo atentamente	Pesca indiscriminada		

Quinta Orden. La orden implicó el fortalecimiento del proyecto “Implementación de tecnologías para evitar la deforestación sobre el bosque protector y optimización del uso

de los recursos naturales, en las cuencas hidrográficas de los ríos Guaitara, Mayo, Juanambú, Guamuez y Guiza” con el fin de que las familias del corregimiento de El Encano utilicen carbón vegetal. La autoridad a cargo de la orden fue CORPONARIÑO.

Tabla 5.

Resumen de la quinta orden dada por la Sección Primera del Consejo de Estado (2019)

Obligación	Descripción de la obligación	Objeto sobre el que recae la obligación	Autoridad a la que se ordena	Otras autoridades
Fortalecer	Hacer más fuerte algo	Proyecto “Implementación de tecnologías para evitar la deforestación sobre el bosque protector y optimización del uso de los recursos naturales, en las cuencas hidrográficas de los ríos Guaitara, Mayo, Juanambú, Guamuez y Guiza”	CORPONARIÑO	

Sexta Orden. Se ordenó implementar en las instituciones educativas del Municipio de Pasto, en especial las del corregimiento de El Encano el Proyecto de Ambiente Escolar. Quien estaba a cargo fue el Municipio de Pasto, a través de la Secretaría de Educación, pudiéndose apoyar en (i) Ministerio de Educación Nacional y (ii) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Tabla 6.

Resumen de la sexta orden dada por la Sección Primera del Consejo de Estado (2019)

Obligación	Descripción de la obligación	Objeto sobre el que recae la obligación	Autoridad a la que se ordena	Otras autoridades
Implementar	Poner en funcionamiento algo	Proyecto “Proyecto de Ambiente Escolar”	Municipio de Pasto	Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

2.3. Relación del principio constitucional de colaboración armónica con las órdenes impartidas en la sentencia 2017-007 de agosto 1 de 2019 de la Sección del Primera del Consejo de Estado que protege a la laguna de La Cocha

2.3.1. Elementos del Principio de Colaboración Armónica

Tal y como ya se advirtió antes, el principio de colaboración armónica se da cuando (i) hay dos o más entidades con un superior jerárquico común, donde este último establece las condiciones de colaboración o (ii) el superior jerárquico es distinto por lo que no existe una orden del superior que los requiera. En el caso que se examina, las órdenes dadas por el la Sección Primera del Consejo de Estado corresponden al segundo evento en la medida en que están dirigidas a diferentes autoridades descentralizadas, del nivel central y autónomas e independientes, como se lo indica en la siguiente tabla.

Tabla 7.

Nivel y ubicación de las autoridades sobre las que recaen las órdenes del Consejo de Estado, Sección Primera (2019)

Autoridad	Nivel y ubicación
Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Nivel nacional, sector central
Departamento de Nariño	Nivel territorial, descentralización territorial

Municipio de Pasto	Nivel territorial, descentralización territorial
Policía Nacional	Nivel nacional, sector central
CORPONARIÑO	Órgano autónomo e independiente

Ahora bien, para hablar de colaboración armónica se debe predicar la existencia de (i) la concurrencia de competencias, (ii) la comunicación constante y (iii) la coordinación de actuaciones. Todo ello para (a) lograr el cumplimiento de los fines del Estado cuando hay diversas autoridades administrativas, (b) sin que haya contradicción u obstáculo en su accionar, (c) pero permitiendo el ejercicio de sus funciones individuales, (iv) logrando que la administración pública sea más eficiente.

2.3.2. Las órdenes de la Sentencia 2017-007 de Agosto 1 de 2019 de la Sección del

Primera del Consejo de Estado y la Competencia Normativa para ello

Primera Orden. La primera orden consistió en la formulación y ejecución de un proyecto de soluciones alternativas al tenor del Decreto 1898 de 2016 para el saneamiento básico del corregimiento de El Encano. La orden fue dirigida al Municipio de Pasto en colaboración con el Departamento de Nariño y CORPONARIÑO

Tabla 8.

Base normativa para la competencia de las autoridades encargadas de cumplir la orden 1 del Consejo de Estado, Sección Primera (2019)

Autoridad	Competencia para la orden
Municipio de Pasto	Constitución Política, Art. 331: Le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley. Ley 136 de 1994: Art. 3. Funciones del municipio: prestar los servicios públicos que determine la ley; construcción de las obras que demande el progreso municipal; garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción. Ley 388 de 1997: Art. 8.2 Acción urbanística: Localizar y señalar las características de la infraestructura para los servicios públicos

	domiciliarios y la disposición y tratamiento de los residuos sólidos. Ley 715 de 2001: Art. 44. Competencias de los municipios en materia de salud: vigilar la calidad del agua para consumo humano; el manejo y disposición final de radiaciones ionizantes, excretas, residuos líquidos y aguas servidas Ley 142 de 1994: Art. 5. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos: Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo. Ley 99 de 1993. Art. 65. Funciones de los Municipios: Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimiento del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.
Departamento de Nariño	Constitución Política, Art. 298. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. Decreto 1222 de 1986: Art. 7. Corresponde a los departamentos 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. Ley 715 de 2001: Art. 44. Competencias de los municipios en materia de salud: Ejecutar las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente que afectan la salud humana. Ley 142 de 1994: Art. 7. Competencia de los departamentos en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento. Ley 99 de 1993. Art. 64. Funciones de los Departamentos: Dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los municipios en la ejecución de programas y proyectos y en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente.
CORPONARIÑO	Ley 99 de 1993. Art. 31. Funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales: Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente; ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y

protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente; adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público y adelantar ante el juez competente la expropiación de bienes, una vez surtida la etapa de negociación directa, para la ejecución de obras o proyectos requeridos para el cumplimiento de las mismas, e imponer las servidumbres a que haya lugar, conforme a la ley

Segunda Orden. La orden consistió en la verificación y actualización del estado de los permisos dados para el vertimiento de agua y el cierre de los establecimientos que no cuenten con los permisos pertinentes. La orden se impartió tanto al Municipio de Pasto como a CORPONARIÑO.

Tabla 9.

Base normativa para la competencia de las autoridades encargadas de cumplir la orden 2 del Consejo de Estado, Sección Primera (2019)

Autoridad	Competencia para la orden
Municipio de Pasto	Constitución Política, Art. 331: Le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley. Ley 136 de 1994: Art. 3. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente; garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios. Ley 715 de 2001: Art. 44. Competencias de los municipios: Cumplir y hacer cumplir en su jurisdicción las normas de orden sanitario previstas en la Ley 9º de 1979 y su reglamentación o las que la modifiquen, adicionen o sustituyan. Ley 1801 de 2016. Art. 92. Comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad que afectan la actividad económica: desarrollar la actividad económica sin cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad vigente. Art. 100. Comportamientos contrarios a la preservación del agua: realizar cualquier actividad en contra de la normatividad sobre conservación y preservación de humedales. Artículo 101. Comportamientos que afectan las especies de flora

	o fauna silvestre: Violar los reglamentos establecidos para los períodos de veda en materia de pesca. Ley 62 de 1993. Art. 17. Deberes y obligaciones de los comandantes de Policía en relación con las autoridades político administrativas del Departamento y del Municipio: Proponer al alcalde el cierre de establecimiento, públicos, de acuerdo con las disposiciones del Código Nacional de Policía. Ley 99 de 1993. Art. 65: Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional
CORPONARIÑO	Ley 99 de 1993. Art. 31. Funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales: Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente; imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental. Ley 1333 de 2009: Art. 1. Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y lo ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades como las Corporaciones Autónomas Regionales.

Tercera Orden. La orden tercera está orientada a el desarrollo de campañas de conciencia ecológica en el corregimiento del El Encano sobre la importancia ecológica de la Laguna de la Cocha, las medidas para la conservación del bosque e impedir la pesca indiscriminada de trucha, las sanciones administrativas y penales por el incumplimiento de la normatividad ambiental. La orden fue impartida a la Policía Nacional, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y CORPONARIÑO.

Tabla 10.

Base normativa para la competencia de las autoridades encargadas de cumplir la orden 3 del Consejo de Estado, Sección Primera (2019)

Autoridad	Competencia para la orden
-----------	---------------------------

Policía Nacional	Ley 62 de 1993. Art. 16. Atribuciones y obligaciones de los alcaldes en relación con los comandantes de policía: Impartir órdenes a la Policía Nacional atinentes al servicio, por conducto del respectivo comandante; promover en coordinación con el comandante de la Policía programas y actividades encaminados a fortalecer el respeto por los derechos humanos y los valores cívicos. Art. 17. Deberes y obligaciones de los comandantes de Policía en relación con las autoridades político administrativas del Departamento y del Municipio: Prestar el apoyo y asesoramiento al gobernador o alcalde en la aplicación de las medidas contempladas en los Códigos de Policía.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ley 99 de 1993. Art. 5. Funciones del Ministerio: Formular la política nacional en relación con el medio ambiente;
CORPONARIÑO	Ley 99 de 1993. Art. 31. Funciones: Promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables; asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal.

Cuarta Orden. Esta orden se relacionó con la obligación de fortalecer la labor de inspección, control y vigilancia con respecto a la contaminación de la laguna de La Cocha, la tala de árboles y la pesca indiscriminada de trucha. Se impartió a CORPONARIÑO.

Tabla 11.

Base normativa para la competencia de las autoridades encargadas de cumplir la orden 4 del Consejo de Estado, Sección Primera (2019)

Autoridad	Competencia para la orden
CORPONARIÑO	Ley 99 de 1993. Art. 31. Funciones: Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción; otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente; recaudar las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

Quinta Orden. La orden implicó el fortalecimiento del proyecto “Implementación de tecnologías para evitar la deforestación sobre el bosque protector y optimización del uso de los recursos naturales, en las cuencas hidrográficas de los ríos Guaitara, Mayo, Juanambú, Guamuez y Guiza” a cargo de la orden fue CORPONARIÑO.

Tabla 12.

Base normativa para la competencia de las autoridades encargadas de cumplir la orden 1 del Consejo de Estado, Sección Primera (2019)

Autoridad	Competencia para la orden
CORPONARIÑO	Ley 99 de 1993. Art. 31. Funciones: Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional; promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables.

Sexta Orden. Se ordenó implementar en las instituciones educativas del Municipio de Pasto, en especial las del corregimiento de El Encano el Proyecto de Ambiente Escolar. Quien estaba a cargo fue el Municipio de Pasto, a través de la Secretaría de Educación, pudiéndose apoyar en Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Tabla 13.

Base normativa para la competencia de las autoridades encargadas de cumplir la orden 1 del Consejo de Estado, Sección Primera (2019)

Autoridad	Competencia para la orden
Municipio de Pasto	Ley 99 de 1993. Art. 5. Funciones del Ministerio: Adoptar, conjuntamente con el Ministerio de Educación Nacional el

pénsum que en los distintos niveles de la educación nacional se adelantarán en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Ley 115 de 1994. Art. 5. Fines de la educación: La adquisición de una conciencia para la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente y uso racional de los recursos naturales.

Ley 715 de 2001: Art. 7. Competencias de los distritos y los municipios certificados: Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media.

2.3.3. Las órdenes de la Sentencia 2017-007 de Agosto 1 de 2019 de la Sección del

Primera del Consejo de Estado y los Elementos de la Colaboración Armónica

De las seis órdenes emitidas por la Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia 2017-007 de agosto 1 de 2019, solo las tres primeras están dirigidas a más de una autoridad ambiental. Luego, entonces, solo en estas se puede examinar el principio de colaboración administrativa.

En el caso de la primera orden, se debe establecer que la orden está dirigida al Municipio de Pasto por ser como entidad territorial descentralizada la encargada de prestar el servicio público de alcantarillado, tal y como ya se estableció. De manera clara, la sentencia en comento estableció la necesidad de “colaboración” del Departamento de Nariño y de CORPONARIÑO.

Como se observa, se está en (i) el evento de tres autoridades de distinto nivel: dos descentralizadas por territorio – municipio y departamento- y una de carácter autónomo e independiente, entre las cuales (ii) no hay una autoridad jerárquica en común. En este mismo orden de ideas, (iii) hay una concurrencia de competencias sobre el tema – tal y como se puede apreciar en la tabla 8- (iv) lo que hace necesario que se coordinen sus acciones para (a) el cumplimiento de un fin del Estado colombiano – el saneamiento básico y el acceso a servicios públicos- (b) sin que haya interferencias entre ellas, pero que cumplan con sus

obligaciones constitucionales y legales, en (c) aras de lograr una eficiencia administrativa que se traduce en lograr una infraestructura, acorde a las circunstancias propias del corregimiento de El Encano y sus veredas, que permita el disfrute del acceso al servicio público de alcantarillado.

Por su parte, la segunda orden se dirigió al Municipio de Pasto y a CORPONARIÑO, donde la situación corresponde a (i) dos autoridades de distinto nivel: una descentralizada por territorio – municipio- y una de carácter autónomo e independiente, entre las cuales (ii) no hay una autoridad jerárquica en común; igualmente, (iii) hay una concurrencia de competencias sobre el tema en la medida en que tanto el Municipio de Pasto como CORPONARIÑO tienen injerencia verificación en las autorizaciones para el vertimiento de agua y el cierre de los establecimientos comerciales que no cuenten con los permisos pertinentes, tal y como se desprende de la tabla 9.

Ello hace necesario que se coordinen sus acciones para (a) el cumplimiento de un fin del Estado colombiano – evitar el vertimiento de aguas residuales a la laguna de La Cocha y el cumplimiento de las condiciones de funcionamiento de establecimientos comerciales para garantizar la convivencia pacífica y la protección al medio ambiente (b) sin que haya interferencias entre ellas, pero en el marco del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, en (c) aras de lograr una eficiencia administrativa que se traduce en lograr un control efectivo sobre el vertimiento de aguas residuales y el manejo de los establecimientos de comercio en el corregimiento de El Encano.

Como se observa, se está en (i) el evento de tres autoridades de distinto nivel: dos descentralizadas por territorio – municipio y departamento- y una de carácter autónomo e independiente, entre las cuales (ii) no hay una autoridad jerárquica en común. En este mismo orden de ideas, (iii) hay una concurrencia de competencias sobre el tema – tal y como se

puede apreciar en la tabla 8- (iv) lo que hace necesario que se coordinen sus acciones para (a) el cumplimiento de un fin del Estado colombiano – el saneamiento básico y el acceso a servicios públicos- (b) sin que haya interferencias entre ellas, pero que cumplan con sus obligaciones constitucionales y legales, en (c) aras de lograr una eficiencia administrativa que se traduce en lograr una infraestructura, acorde a las circunstancias propias del corregimiento de El Encano y sus veredas, que permita el disfrute del acceso al servicio público de alcantarillado.

En lo que respecta a la tercera orden esta se dirigió a la Policía Nacional, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y CORPONARIÑO. Aquí se tiene (i) una autoridad de la orden nacional desconcentrada en el Municipio de Pasto, otra autoridad del orden nacional, nivel central y una de carácter autónomo e independiente. Evidentemente, entre ellas (ii) no hay una autoridad jerárquica en común. Frente a la (iii) concurrencia de competencias se debe precisar que frente a la orden impartida por el Consejo de Estado, Sección Primera (2019) con respecto a la Policía Nacional esta no es muy clara y la única forma de relacionarla es a través del ejercicio de la autoridad policiva que el alcalde municipal tiene y que se complementa con las de la Policía Nacional; del resto, sí existen competencias legalmente asignadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y CORPONARIÑO sobre el tema –proyectos, programas, planes, relacionados con la protección al medio ambiente y la utilización sostenible de recursos naturales como se desprende de la tabla 10-.

Por lo tanto, es imperioso para el cumplimiento de tal orden la coordinación de acciones bajo el presupuesto que ello (a) permite el cumplimiento de un fin del Estado – la protección del medio ambiente y la participación ciudadana- (b) evitando interferencias entre las autoridades en comentarios, lo que permite (c) eficiencia administrativa, en la medida en

que logran cumplir con la orden impartida por el juez popular y lo que redunda en la protección de los derechos colectivos tutelados por aquel.

Conclusiones

La presente investigación ha permitido constatar la evolución del principio de colaboración armónica a nivel del derecho constitucional colombiano, desde una concepción inicial de separación estricta de poderes hacia un modelo que, si bien reconoce la autonomía funcional de las ramas del poder público, exige su coordinación para el efectivo logro de los fines Estado. Su introducción en la reforma constitucional de 1936 y su posterior ratificación en la Constitución de 1991 consolidaron este principio como un pilar de la organización estatal colombiana.

En el ámbito de la función administrativa, el principio de coordinación es un claro mandato para las diversas autoridades, tal como lo establece el artículo 209 de la Constitución y lo desarrolla la Ley 489 de 1998. La colaboración armónica entre entidades administrativas, implica comunicación constante, coordinación de actuaciones y concurrencia de competencias, lo que hace que se erija como un mecanismo esencial para evitar conflictos, optimizar recursos y garantizar la eficiencia en la consecución de los objetivos estatales, protegiendo así los derechos de los ciudadanos.

En lo que respecta a la sentencia 2017-007 de la Sección Primera del Consejo de Estado, en ella se pudo constatar la aplicación práctica del principio de colaboración armónica en la protección de derechos colectivos ambientales. Las órdenes emitidas por el juez de segunda instancia para la salvaguarda del derecho a un ambiente sano, el mantenimiento del equilibrio ecológico y la garantía de la seguridad y salubridad públicas en la zona de la laguna de La Cocha, demandaron la acción coordinada de diversas autoridades.

La sentencia impuso obligaciones específicas a diferentes entidades: al Municipio de Pasto, el liderazgo y la coordinación en la formulación y ejecución de un proyecto de saneamiento básico; al Departamento de Nariño, la colaboración tripartita con el municipio

y CORPONARIÑO en la búsqueda de soluciones sostenibles; a CORPONARIÑO, la ejecución de acciones de control ambiental y el fortalecimiento de la vigilancia; a la Policía Nacional, el desarrollo de campañas de conciencia ecológica; y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la realización de campañas de educación ambiental.

La interrelación articulada de estas órdenes demuestra cómo la complejidad de los problemas ambientales requiere una respuesta interinstitucional coordinada, donde la concurrencia de competencias se gestiona a través de la colaboración armónica.

En materia de la protección efectiva de derechos colectivos – para el caso específico del ecosistema del lago Guamuez- la sentencia ilustra cómo la utilización del principio de colaboración armónica tiene el potencial para optimizar recursos, evitar duplicidades y asegurar una intervención más eficaz.

No obstante, la investigación también permite inferir la persistencia de desafíos institucionales, como la falta de claridad en la asignación de competencias y la escasez de recursos, que pueden obstaculizar la plena efectividad del principio de colaboración armónica.

En este contexto, el estudio de la sentencia 2017-007 se presenta como un valioso punto de partida para el desarrollo de mecanismos de coordinación más robustos y eficientes en la administración pública colombiana, especialmente en la gestión de problemáticas ambientales complejas que demandan la acción concertada de múltiples actores estatales.

Recomendaciones

A partir de las conclusiones se puede recomendar la necesidad de proseguir con investigaciones que se refieren a sentencias en sede de acción popular y que protegen al medio ambiente, para lograr tener un panorama más amplio de cómo el principio de colaboración armónica ha sido abordado por el Contencioso Administrativo. En similar, pero desde el ámbito institucional, sería conveniente indagar sobre la percepción que de dicho principio se tiene en el marco de sentencias judiciales.

Así mismo, el análisis de factores como la cultura organizacional, la historia institucional, y el contexto político sería interesante para contrastarlo en la implementación de la colaboración armónica. Por otro lado, la evaluación de los marcos normativos sigue siendo una tarea pendiente, ya que muchos problemas de colaboración vienen dados por las interpretaciones que sobre sus propias competencias – normativamente asignadas- hacen las mismas autoridades.

Sería, igualmente interesante extender el análisis a otros sectores como salud o educación, para identificar patrones comunes y diferencias en la aplicación del principio de colaboración armónica; ello sin dejar de lado la indagación sobre la percepción de los ciudadanos sobre la colaboración interinstitucional y su impacto en la calidad de los servicios públicos.

Referencias

- Abal Medina, J. M. (2014). El Estado. En J. M. Abal Medina, & H. Cao, *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina* (págs. 29-65). Arial.
- Agualimpia Perea, M. (2023). *Eficacia y alcance de las acciones populares en el Derecho Administrativo colombiano [Trabajo de especialización]*. Universidad Santo Tomás. Obtenido de <https://repository.usta.edu.co/server/api/core/bitstreams/48b319b4-30df-4df2-bce3-368c270831ca/content>
- Asamblea de Delegatarios de los Estados. (5 de agosto de 1886). *Constitución Política de Colombia*. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1826862>
- Asamblea Nacional Constituyente. (4 de julio de 1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>
- Barreto Rodríguez, J. V. (2008). *Derecho constitucional*. Escuelas Superior de Administración Pública.
- Bernal, C. (2010). *Metodoloía de la investigación* (tercera edición ed.). Bogotá, Colombia: Pearson Educación.
- Bonilla Maldonado, D. E. (2015). La arquitectura conceptual del principio de separación de poderes. *Vniversitas*(131), 231-276. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/n131/n131a07.pdf>
- Colina Hernández, M. C. (2019). Mecanismos de coordinación interinstitucional interadministrativos. *Universidad Jorge Tadeo Lozano*, 1-23. Obtenido de <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/6707/Mecanismos%20de%20coordinacio%CC%81n%20interinstitucional%20.pdf>

Congreso de la República. (5 de agosto de 1936). *Acto legislativo 1*. Obtenido de https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824914#ver_1824950

Congreso de la República. (5 de agosto de 1998). *Ley 472. "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones"*. Obtenido de <https://acortar.link/U7r7Nw>

Congreso de la República. (19 de diciembre de 1998). *Ley 489. "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional"*. Obtenido de <https://acortar.link/XBmdTo>

Congreso de la República. (18 de enero de 2011). *Ley 1437 "por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*. Obtenido de <https://acortar.link/XqbBZE>

Consejo de Estado, Sección Primera. (1 de agosto de 2019). *Sentencia de segunda instancia. Rad. 52001233300020170007001*. Obtenido de <https://acortar.link/8eqaNj>

Corte Constitucional. (7 de mayo de 1992). *Sentencia C-004*. Obtenido de <https://acortar.link/dwhv6K>

Corte Constitucional. (11 de abril de 2002). *Sentencia C-251*. Obtenido de <https://acortar.link/Gt0jeD>

Corte Constitucional. (26 de septiembre de 2005). *Sentencia C-983*. Obtenido de <https://acortar.link/CL0W5M>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (24 de mayo de 2021). *Concepto 192241*. Obtenido de <https://acortar.link/RUVCwz>

Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Balance de una década*. Departamento Nacional de Planeación.

Obtenido de

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf

Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8183e413-2eaf-4cdb-9068-95a95e05275a/content>

Galindo Camacho, M. (2000). *Teoría de la Administración Pública*. Porrúa.

Gallego Villa, S. A. (2023). *La descentralización administrativa y el principio de colaboración armónica: análisis dogmático de su alcance y aplicación en el contexto de los estados constitucionales ordinarios y excepcionales en Colombia [Trabajo de pregrado]*. Universidad Autónoma Latinoamericana. Obtenido de <http://repositorio.unaula.edu.co:4000/handle/123456789/2934>

García, M. A. (2002). John Locke: la división de poderes y la tradición democrática contemporánea. *Tópicos. Revista de Filosofía*.(22). Obtenido de <https://revistas.up.edu.mx/topicos/article/view/300/267>

Gómez Delgado, Y. A., & Villalobos Galvis, F. H. (2014). *Competencias para la formulación de un proyecto de Investigación. Guía metodológica del proyecto INVESTIC para docentes investigadores*. Universidad de Nariño.

Gómez Velásquez, A. (2020). *La colaboración armónica como principio estructurante del régimen constitucional colombiano [Tesis doctoral]*. Universidad Pompeu Fabra. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10803/670840>

Gómez Velásquez, A. (2023). La colaboración armónica entre poderes. Un principio inherente y necesario para el constitucionalismo transformador latinoamericano.

- Revista de Investigações Constitucionais*, 10(2), 1-44. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9301566>
- Guerrero, O. (2019). *Principios de administración pública*. Principios de administración pública. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5826/15.pdf>
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (2010). *El Federalista* (tercera reimpresión de la segunda edición en español ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Jaramillo Pérez, J. F., García Villegas, M., Rodríguez Villabona, A. A., & Uprinmny Yepes, R. (2018). *El derecho frente al poder. Surgimiento, desarrollo y crítica al constitucionalismo moderno*. Universidad Nacional de Colombia.
- Jiménez Vargas, A. F., & Calle Villegas, M. A. (2015). *El principio de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público dentro del estado de cosas inconstitucional [Trabajo de grado]*. Universidad EAFIT. Obtenido de <https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/34b07d16-7c98-44fb-8c55-f3d00cb0959c/content>
- Jojoa Botina, D. A. (2019). *Los discursos sobre el desarrollo en el humedal Ramsar de la laguna de La Cocha: proyecto multipropósito Guamués. 1995-2002. [Informe final de Trabajo de Grado]*. Universidad de Nariño. Obtenido de <https://sired.udenar.edu.co/15299/1/93163.pdf>
- López Tello, J. H. (2020). *Metodologías para evaluar vulnerabilidad climática en áreas protegidas (Laguna de La Cocha Nariño) [Trabajo de grado]*. Universidad Tecnológica de Pereira. Obtenido de <https://repositorio.utp.edu.co/server/api/core/bitstreams/0f7d9785-ef44-41ee-acdc-a97d3b68aa98/content>

- Molina Mandon, V., Andrade, O. A., & Bravo Ibarra, C. A. (2023). Estrategias de gestión y manejo ambiental para empresas dedicadas a la producción acuícola en la laguna La Cocha, departamento de Nariño, Colombia. *Letras ConCiencia TecnoLógica*(20), 5-14. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9180626>
- Moreno Lozano, J. O., & Moreno Arboleda, H. (2023). La colaboración armónica de funciones: Una Apuesta para protección de derechos colectivos de las comunidades del Río Atrato a partir de la sentencia T-622 del 2016. *Universidad Libre*.
- Ñaupas Paitán, Humberto, et al. (2013). *Metodología de la investigación. Cuantitativa-cualitativa y redacción de tesis* (tercera ed.). Ediciones de la U.
- Restrepo Medina, J. M. (2011). La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. *Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 366-388. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v13n1/v13n1a12.pdf>
- Robledo Silva, P. (2016). *Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad: una posible solución a la problemática del reparto de competencias en materia minera*. Universidad Externado de Colombia. Obtenido de <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/47ae191c-f3e4-4b05-a5be-13eb646a2173/content>
- Rodríguez, L. (2001). *Derecho administrativo general y colombiano*. Temis.
- Rozo, W., & López, D. (s.f.). *Estudio de casos*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.
- Santacruz Pantoja, C. D., & De los Ríos Cardona, J. C. (2024). Concepción De Territorio Desde La Indigeneidad Quillasinga En La Laguna De La Cocha, Colombia. *Eutopía*.

Revista De Desarrollo Económico Territorial(25), 101-122. Obtenido de <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/article/view/6208/4856>

Torres Ávila, J. (2014). Los paradigmas del control de poder y el principio de división de poderes. *Justicia Juris*, 10(1), 87-101. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/jusju/v10n1/v10n1a09.pdf>

Vergara Ortiz, F. X. (2011). *La Descentralización del Estado ecuatoriano en tiempos de una nueva constitución [Trabajo de maestría]*. Universidad Andina Simón Bolívar. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2961/1/T1054-MDE-Vergara-La%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>