

Adolfo Mario Goenaga Escobar**

El rol de la autoridad ambiental en las actuaciones urbanísticas del distrito de Barranquilla*

The role of the environmental authority in the urban development actions of Barranquilla's district

Recibido: 9 de abril de 2013 / Aceptado: el 18 de mayo de 2013

Palabras clave:

Medioambiente,
Actuaciones urbanísticas,
Licencias urbanas,
Administración Distrital.

Resumen

Este artículo de reflexión tiene como pretensión analizar las implicaciones que tienen las actuaciones urbanísticas respecto del manejo del medioambiente en el distrito de Barranquilla, puesto que el creciente fenómeno de urbanización ha traído consigo prácticas y usos inadecuados del espacio común en la ciudad. Por este motivo, se identificarán en este trabajo los elementos que intervienen en el uso inadecuado de las normas que regulan el control ambiental de las actuaciones urbanísticas en el distrito de Barranquilla y cómo estas se avalan y ejecutan a través de licencias expedidas por las Curadurías Urbanas del Distrito, convirtiéndose en la mayoría de los casos en un formalismo que no se extiende hasta la protección del derecho de tener un espacio público apropiado. En este sentido, esta investigación garantizará mantener la confianza entre las políticas de la Administración local y los ciudadanos.

Key words:

Environment,
Urban development actions,
Urban licenses,
District Administration.

Abstract

This reflection paper has as main aim to analyze the implications of the actions planners regarding environmental management in the District of Barranquilla, as the growing phenomenon of urbanization has brought practices and misuses of common space in the city. For this reason, in this paper identify the elements involved in the misuse of the rules governing the environment control of urban development in the District of Barranquilla and how these actions are endorsed and implemented through licenses issued by the Curators Urban District, becoming the most cases in a formalism that does not extend to the protection of the right to an appropriate public space. In this sense, this research ensured maintaining trust between the policies of the local government and citizens.

* Este artículo de reflexión es el resultado de una investigación para optar el título de Magister en Derecho en la Universidad del Norte de Barranquilla.

** Abogado, Especialista en Derecho Administrativo, Universidad Simón Bolívar, Magister en Derecho, Universidad del Norte. adolfoGoenaga@yahoo.com

INTRODUCCIÓN

La agresiva carrera de los países en vía de desarrollo por ocupar un lugar en el privilegiado grupo de las naciones desarrolladas, genera una serie de circunstancias que se reflejan en la expansión urbana de las grandes capitales, manifestadas en el incremento económico, en transformaciones culturales, sociales, políticas y en general, un equilibrio de todos los habitantes con su entorno.

De esto, se puede observar que en Colombia, los más importantes centros urbanos se adecúan a las exigencias que el desarrollo les impone, pues es pertinente resaltar que ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla se caracterizan por sus grandes avances en industria, turismo, innovaciones tecnológicas y crecimiento urbanístico, y aunque los beneficios que ofrece el desarrollo, elevan la sociedad a un grado de bienestar para todos los individuos, es también consecuencia de ello la presencia de fenómenos perjudiciales que deterioran el medioambiente. Por este hecho recae sobre los gobernantes la responsabilidad de prever que los mecanismos jurídicos y las entidades encargadas garanticen el cuidado y conservación del derecho a un ambiente sano. Para el caso concreto, el distrito de Barranquilla ostenta un crecimiento urbanístico que posiciona la ciudad como la más moderna, extensa, poblada e industrializada de la región Caribe, características que determinan el problema frente al medioambiente, pues según Acosta Irreño (2002) la práctica de las “actividades urbanas complementarias, tales como, el comercio, la industria, los servicios, la educación, etc.,

y, consecuentemente las infraestructuras para soportarlas (...) consumen el suelo y recursos naturales que son necesarios proveer de manera sostenible y adecuada”.

El distrito de Barranquilla de fuerte tradición económica en la región y a nivel nacional, se posiciona como centro industrial de primer orden en el sector de la economía colombiana; razón por la cual se desprende un fenómeno de crecimiento urbanístico que produce el deterioro del medioambiente en la ciudad.

El desarrollo urbano en las principales urbes colombianas, constituye un ícono en el ordenamiento de las ciudades, por ser considerado como un termómetro de progreso y el eje fundamental en su desarrollo, en el distrito de Barranquilla, el desarrollo urbanístico debe contener la variable ambiental como uno de los principales componentes en la ejecución de las acciones urbanísticas, con la finalidad de evitar daños irreversibles en el medioambiente que repercutan en la salubridad pública.

La calidad de vida de los habitantes de esta ciudad, se ve fuertemente afectada por los continuos atropellos ambientales en la ejecución de actuaciones urbanísticas tales como: mayor congestión y contaminación del aire en el entorno donde se desarrolla la construcción, el ruido que generan los automotores y demás elementos necesarios para la práctica de esta actividad, la falta de áreas verdes y/o recreativas de impacto público relevante (parques urbanos, plazas y avenidas arboladas) que debe ser una concertación previa y obligatoria a la ejecución de acciones urbanísticas por parte de los responsables de

estas con las autoridades intervinientes.

En consecuencia, los perjuicios ocasionados se reflejan en el desgaste, desaprovechamiento y abandono de algunos recursos ambientales, que en el futuro pueden generar daños irreversibles para la conservación de un entorno adecuado que favorezca la vida del hombre en sociedad.

Ahora bien, para evitar que se aumente la problemática medioambiental en la ciudad, es pertinente señalar, que la razón por la cual las actuaciones urbanísticas son incorrectamente planificadas se debe a que los encargados de su vigilancia y control, a saber, deben ser las autoridades ambientales (Departamento Técnico Administrativo del Medioambiente de Barranquilla –DAMAB–), en principio y las demás autoridades administrativas (Secretaría de Control Urbano y Espacio Público, Curadurías Urbanas) que cumplen funciones urbanísticas, serían los responsables de la falla en la ejecución de las actuaciones urbanísticas¹ (L. 388/97 Art. 36); además que no se puede excluir a los propietarios de inmuebles y a los constructores, los cuales son los sujetos activos de las infracciones urbano-ambientales en la ciudad; esto se debe a la no integración de la reglamentación existente en esta materia con aspectos del orden económico, político, cultural y social, verbigracia las necesidades de la ciudad por el constante crecimiento de su economía que demanda nuevas construcciones; las políticas nacionales, departamentales y distritales de urbanización, y la constante inmi-

gración de habitantes de otras ciudades del país a La Arenosa, buscando mejorar la actividad que desarrollan con las necesidades de la sociedad barranquillera.

Todo lo anterior genera un conjunto de situaciones negativas frente al componente ambiental en el ejercicio de las actuaciones urbanísticas en el distrito de Barranquilla por la no reglamentación a nivel local del control ambiental a las construcciones tanto públicas como privadas. Esto fundamentado en que las acciones urbanísticas no ameritan la expedición de licencias o la aprobación de planes de manejo ambiental previamente a la iniciación de las obras, por parte de la autoridad ambiental, así como lo contempla el artículo 99 numeral 2 de la Ley 388 de 1997, Art. 99. Licencias. Se introducen las siguientes modificaciones y adiciones a las normas contenidas en la Ley 9a. de 1989 y en el Decreto Ley 2150 de 1995 en materia de licencias urbanísticas:

1. Dichas licencias se otorgarán con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial, planes parciales y a las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y en su reglamento, no se requerirá licencia o plan de manejo ambiental, cuando el Plan haya sido expedido de conformidad con lo dispuesto en esta ley.

Al plan a que se refiere esta norma, es al Plan de Ordenamiento Territorial; el tiene en cuenta unos determinantes entre los que se encuentra lo relacionado al medioambiente (L.388/97. Art. 10). El curador urbano, al momento de la expe-

1. "...Son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles..."

dición de la licencia urbanística de construcción, debe atender en principio el componente ambiental del referido POT, además, el contenido de la licencia urbanística de construcción debe explicar este componente ambiental y cuál es su rol en la ejecución de las actuaciones urbanísticas en particular.

Antes de entrar en materia, es pertinente abordar ciertos conceptos y antecedentes básicos del urbanismo, para de esta manera adentrarnos en la temática a tratar.

Conceptos básicos de urbanismo

Estructura conceptual

La palabra urbanismo procede de la raíz latina *Urbs-Urbis*, que significa ciudad. De acuerdo con esta definición, Millán y Millán (2001) expresan que “el urbanismo es el conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados, en orden a las necesidades materiales de la vida humana” (p. 234). Del mismo modo, definiendo el Derecho Urbanístico se entiende que es una rama del derecho Administrativo formado por un conjunto de normas jurídicas que normalizan el urbanismo, el uso del suelo y la ordenación del territorio; este derecho fija de una forma resumida las diferentes facultades y obligaciones del propietario del suelo (Fernández & Fernández, 2009, p. 1).

Se observa la relación entre uno y otro concepto, puesto que su objeto es el estudio del desarrollo en la ciudad en todas sus formas, conforme a esto, existen diversas definiciones sobre la materia, que ofrecen elementos valiosos para

comprender mejor la temática expuesta.

En el desarrollo de la sociedad, la necesidad de los hombres y mujeres para identificarse en cada estadio histórico como seres sociales y a su vez definir su grupo dentro de la escala evolutiva de la sociedad, ha determinado los lineamientos específicos que sustentan la noción de ciudad en el mundo moderno; por esto, Pabón y Pabón (2007) encontraron que la primera idea que se concibe de urbanismo, se refleja en el estudio y en las tesis de las aglomeraciones humanas. Estos autores expresan: “el entorno económico, político, jurídico, cultural y social influye en la construcción, forma, estilo de vida y hasta en el mismo carácter de todos y cada uno de los aspectos que definen nuestras ciudades” (p. 10).

Y es que el individuo ha integrado todas sus actividades dentro de un espacio común y habitado por otros, que le permite desarrollarse y crecer conforme a instituciones que construyen la vida en sociedad como: la familia, la empresa, la academia, la religión, la política y además, se han establecido prácticas individuales y colectivas que fortalecen la coyuntura entre los asociados como la ciencia, el arte, el deporte, la cultura (Pabón & Pabón, 2007), todas estas reunidas y ejecutadas en la ciudad, como centro urbano de organización del hombre en sociedad.

Ahora, entender la evolución de las ciudades y su crecimiento, es relacionar esto con la idea que el urbanismo se funda en un método científico que estructura la visión del hombre en la realización material de las grandes urbes; puesto que se ocupa de la ordenación y desarrollo de la ciudad, persiguiendo, con la ayuda de todos

los medios técnicos, determinar la mejor situación de las vías, edificios e instalaciones públicas y de las viviendas privadas, de modo que la población se asiente de forma cómoda, sana y agradable.

Para terminar, la noción de urbanismo puede ser vista desde dos perspectivas, ya que depende si se concibe como una política de planificación o la parte ejecutora de ella; sostiene Solarte (2006): “el urbanismo es una disciplina y práctica que permite una planeación y ejecución de los distintos proyectos físicos y materiales de ordenación de las ciudades” (p. 126). Por esto, el urbanismo es la ciencia o disciplina dentro de la sociedad que define su desarrollo a través del crecimiento y modernización de la ciudad para ofrecer alta calidad de vida a los habitantes.

No obstante, es en este punto, cuando se realza la ciudad como espacio indispensable de los hombres y mujeres en la sociedad moderna, donde el derecho urbanístico cobra importancia, al señalar la responsabilidad del Estado, a través de un sistema de normas que garantizan el buen funcionamiento de las acciones urbanísticas, reglamentando y controlando su proceder por medio de una estructura legal. En palabras de Geigel Lope (1993), esa manifestación de la intervención pública en el urbanismo, no es más que una de las demostraciones de la evolución del Estado liberal, hacia un Estado social, en el cual, sin dejar de reconocer y proteger los derechos individuales de cada uno de sus ciudadanos, se consagran y garantizan otros de orden colectivo, bajo la perspectiva sociológica de la búsqueda del bien común.

Antecedentes históricos del urbanismo

El papel de la ciudad en la evolución histórica del urbanismo, puede considerarse como el eje central de esta disciplina, puesto que allí se instituyen todas las teorías que el hombre ha considerado para poder conformarse dentro de un lugar específico como individuo civilizado; además, la integración con el medioambiente, es muestra de que se ha superado el estado primario de depender de la naturaleza para subsistir. De esto De Benoist (2002) sostiene:

De no existir las ciudades, el hombre no se hubiera desprendido de la “naturaleza”. Desde que el hombre tomó conciencia de su humanidad, la expresión sociológica de esta toma de conciencia ha sido la ciudad. La ciudad nace como producto de todo lo que es específicamente humano: la historia, el dominio de la naturaleza, la toma de posesión del mundo. La existencia urbana se confunde con la existencia política y propiamente humana. No existe la civilización nómada: la civilización deriva de una explotación del sedentarismo. La misma palabra “civilización”, etimológicamente, quiere decir “referente a la ciudad” (p. 232).

Es importante el papel que la ciudad ha tenido en el desarrollo de las sociedades y a su vez en el estudio del urbanismo. Ahora, en un contexto histórico la preocupación por la organización y coordinación en la planificación de las ciudades, encuentra sus raíces en los pueblos más antiguos; pues desde esos grupos humanos se inició el crecimiento de las civilizaciones que con su legado definieron y moldearon lo que en la actualidad conocemos como sociedad.

Culturas como la griega, fueron determinantes para entender la tradición que el urbanismo ha tenido en la evolución social, debido a su fuerte influencia en la organización de las ciudades y en la distribución que estos hicieron de los espacios y lugares adecuados a cada uno de los que habitaban la *polis*. Pabón y Pabón (2007) encontraron que se creó un sistema llamado *hipodámica* que condujo al diseño calculado de las ciudades, tanto en su división cívica como religiosa; orientado a proporcionar un sentido de equilibrio estético y lo más importante, a trazar calles y avenidas, siguiendo un modelo de cuadrículas, que benefició las viviendas, las cuales se integraron en la infraestructura comercial y defensiva de la ciudad.

Atenas, era la *polis* más avanzada de la antigua Grecia, pues allí se observaban las transformaciones de mayor importancia dirigidas al concepto de ciudad, dado que presentaba logros como la existencia de un mercado formal, un recaudo central de impuestos y una moneda oficial. La ciudad enfrentó grandes problemas de urbanismo al intentar relacionar la infraestructura y las organizaciones sociales, sin embargo, el ingenio de los urbanistas griegos solucionó con presión tales dificultades Pabón y Pabón (2007), encontraron que:

Existían, por ejemplo, de manera formal la fuente pública o Casa de la Fuente, la Casa de la Moneda, la cárcel, la Corte de Justicia, la residencia del jefe religioso o arcón llamada *Stoa Real*, el mercado público o *Stoa* del Sur y el mercado religioso o *Stoa* de Zeus, la pinacoteca, casi equivalente a nuestra biblio-

teca pública, llamada *Stoa* Pintada, el cuartel o *Strategeion*, el comedor o restaurante de las autoridades llamado *Tholos* y el *Bouleterion* equivalente a nuestra moderna Alcaldía o Senado, estadio fuera de las murallas, en territorio relativamente “neutral”, así como Foro de Asamblea y Fortaleza (pp. 35-36).

Por otra parte, los romanos, considerados una de las civilizaciones más poderosas del mundo antiguo, tomaron para sí la influencia del urbanismo griego, pues adaptaron la forma de organizar sus ciudades con el principio sistemático de la *hipodámica*, razón por la cual, planificaron la urbe desde un modelo general de las ciudades griegas; pero además, imprimieron su propio sello y esto se puede observar en la adaptación del terreno; así mientras que las *polis* se acomodan a la superficie donde se construían, las romanas en cambio se erigían sobre una estructura rectangular en un intento de hacer doblegar al terreno.

En un estudio de Fentress (2000, citada por Pabón & Pabón, 2007, p. 42) señala que en la antigua Roma:

La ciudad romana estaba organizada alrededor de dos ejes principales, el *Cardus Maximus*, calle orientada en sentido norte-sur y el *Decumanus*, vía secundaria perpendicular, con el Capitolio o Foro en su intersección, con una plaza pública frente a este. Se ha sugerido que esto lleva un propósito consciente para subordinar la política a la religión.

Hasta este punto, se observa la importancia del urbanismo en el periodo antiguo, puesto que definía el grado de desarrollo y civilización de un pueblo, dado que, en la ciudad, resultado ma-

terial de esta disciplina; convergían las máximas expresiones de la cultura, el arte, el conocimiento, el comercio y el poder político, militar y social de la época. También se presentaron otros periodos en el transcurso de la historia como:

Periodo moderno. Con los grandes aportes que el Renacimiento y los años de la Ilustración dejaron en la mente de hombres y mujeres de principio del siglo XX, se replantearon muchos aspectos del urbanismo en su contenido y ejecución. Pues con la Revolución Industrial, se generó un fenómeno de desplazamiento del campo a las ciudades que saturó la antigua y frágil infraestructura de los centros urbanos de la época. Pabón y Pabón (2007) señalan: “se presentaron problemas de sanidad, medioambiente, altos costos de energía, alcantarillado y aseo”.

Entonces, para frenar esta serie de sucesos, en los países europeos se crearon movimientos sociales que promovían adoptar medidas, para la expedición de leyes que siguieran los principios urbanísticos y detener así, el desarrollo desordenado y caótico de las urbes. Para dar un ejemplo más claro, Pabón y Pabón (2007) encontraron que:

En Inglaterra, en 1909, se aprobó una ley de normas rigurosas en ese sentido; se promovió además, en el mismo año, el primer Congreso nacional sobre urbanismo que tuvo lugar en Estados Unidos y que sirvió de ejemplo para que también los países europeos adoptaran también la llamada planificación urbana que, igualmente, permitió, al conocerse los lineamientos legales y los sistemas de créditos oficiales, la construcción de viviendas con marcado signo social. Gran Bretaña, los

países bajos, Francia, España y otros Estados europeos realizaron proyectos de vivienda y, al igual que en Estados Unidos, al desarrollarse el programa de *New Deal*, se crearon Oficinas de Obras Públicas, encargadas de orientar y planificar las inversiones en viviendas, a largo y corto plazo (p. 58).

Fueron estos procesos y esfuerzos los que marcaron dicho periodo en la evolución del urbanismo, pues se aportaron los primeros modelos organizativos que los gobiernos y la sociedad, tendrían como derrotero para afrontar un siglo entero de grandes retos, el fin del modernismo y la entrada de las grandes metrópolis contemporáneas.

Periodo mitad del siglo XX. Finalizada la Segunda Guerra Mundial, en periodo de posguerra, el panorama de las principales ciudades de Europa Occidental se veía desolador, quedando en ruinas la totalidad de las principales ciudades; era necesario tomar medidas y reconstruir los estragos de la fatídica guerra, por tal motivo. Pabón y Pabón (2007) encontraron que se promulgaron leyes para la urbanización en la ciudad y el campo a través del establecimiento de Oficinas de Planeación que controlaran y dirigieran dicho proceso; estas tenían la responsabilidad de auspiciar y favorecer nuevas comunidades, fundamentadas en los estudios del urbanista Ebenezer Howard.

Después de tratar el periodo histórico del urbanismo, debe dársele una mirada moderna desde la óptica de la construcción de las nuevas ciudades y su influencia en el desarrollo de la sociedad.

El urbanismo moderno

Aunque uno de los retos más difíciles del urbanismo actual, es el acelerado crecimiento de la población mundial centrado en las grandes ciudades, por factores de desplazamiento de carácter social, económico, cultural (Pabón & Pabón, 2007). Surge con estas metas, un modelo de organización y planeación urbana que se enfoca en mejorar la calidad de vida de los hombres y mujeres que habitan los centros urbanos. Para ello es indispensable la existencia de políticas de gobierno que garanticen el buen funcionamiento de las acciones urbanísticas, de la distribución del espacio común, del medioambiente como elemento necesario de convivencia entre los asociados y, además, de un estudio profundo de la normatividad que contiene lo referente a su protección respecto de las acciones urbanísticas.

Futuro del urbanismo. Los elevados índices de crecimiento poblacional exigen que los recursos naturales se exploten y consuman en un grado superior a lo que la naturaleza podría brindar; no hay que esperar al futuro para saber que el mayor inconveniente de supervivencia va a ser la escasez de recursos y, como efecto de ello, el fenómeno del calentamiento global que en materia de urbanismo se va a reflejar en el medioambiente de las ciudades.

De hecho, en la actualidad los países industrializados han adquirido conciencia sobre el problema ambiental y de paso han tomado medidas, que aunque insuficientes, son el principio de una nueva forma de ver el mundo por parte de los hombres y mujeres contemporáneos; pues de la preservación del medioambiente, del control

al momento de edificar las ciudades del futuro, del respeto hacia el espacio ambiental que deben disfrutar todos los habitantes de las metrópolis, y de la conciencia de los gobernantes, los legisladores y todas las esferas sociales depende el éxito de las generaciones que están por llegar.

Y es que los centros urbanos del futuro, deben ser pensados bajo estándares y tendencias urbanísticas que en principio superen todos los errores de los actuales modelos de ciudad y que también contribuyan a mejorar la calidad de vida de todos los hombres y mujeres que habitan la urbe; garantizando mejores edificaciones que integren la preservación y planificación del medioambiente bajo las tesis del aprovechamiento y el disfrute completo de la ciudad.

Por último, no hay que negar que existe voluntad y adelantos en el tema urbano por parte de los entes gubernamentales responsables, pero la realidad también indica que las falencias son notorias, sobre todo en materia ambiental, pues la expansión urbana está llegando al punto de destruir el medioambiente sin controles y sin responsabilidad de resarcir el daño ocasionado por el desarrollo. Un ejemplo de esto se puede escenificar en la ciudad de Barranquilla DEIP, cuando se construye sin el acompañamiento de la autoridad ambiental distrital (DAMAB), de forma previa al inicio de las obras, generando un sinnúmero de infracciones ambientales, por la no observancia de lo regulado en el compendio normativo medioambiental², entre las que se puede encontrar:

2. Artículo 60 del Decreto 1594 de 1984, la Resolución 541 de 1994 expedida por el Ministerio del Medioambiente, artículos 2 y 3 del Decreto 948 de 1995 y los artículos 22, 34, 41 y 56 del Decreto 1713 de 2002.

- Contaminación auditiva por cuenta del ruido que generan los automotores y demás elementos necesarios para la práctica de esta actividad.
- Emisiones de material particulado al aire que da como consecuencia una mayor congestión y contaminación del aire en el entorno donde se desarrolla la construcción.
- Mala disposición de materiales o residuos sólidos extraídos o sobrantes de las actuaciones urbanísticas.
- La presencia de olores ofensivos.
- Falta de áreas verdes y/o recreativas de impacto público relevante (parques urbanos, plazas y avenidas arboladas).
- Vertimientos líquidos.

Lo que obliga al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Barranquilla –DAMAB–, iniciar procesos sancionatorios ambientales a los infractores ambientales, con la circunstancia de llegar cuando el daño ambiental ya se ha ocasionado.

Marco normativo del Derecho Urbano en Colombia

Los conflictos urbanísticos en Colombia, nacen a mediados del siglo XX cuando se mostraron señales de crecimiento urbano a causa del desplazamiento en masa del campo a la ciudad, de hombres, mujeres, niños y ancianos, generados por la violencia de partidos y los graves problemas políticos y sociales que se presentaban en esa época. Producto de este fenómeno, el desarrollo urbano de las ciudades se adelantó irregu-

larmente, pues no existían políticas que controlaran el acelerado desarrollo de las urbes.

Pero normativamente, el Régimen Urbanístico colombiano, adquiere sus antecedentes, en la Ley 4ª de 1913, Código de Régimen Político y Municipal, cuando le entrega competencia a los concejos municipales con la finalidad de otorgar concesiones para la ejecución de obras de interés público y reglamentar el repartimiento y entrega de los terrenos comunales y baldíos cedidos al municipio (Art. 169 Num. 16 y 17). A este antecedente le precede la Ley 97 de 1914 que en su artículo 4º, le entrega la potestad a los concejos municipales para “...disponer lo conveniente sobre trazado, apertura, ensanche y arreglo de las calles de las poblaciones y caseríos; y conceder permiso para ocuparlas con canalizaciones subterráneas y postes para alambres y cables eléctricos, rieles para ferrocarriles y tranvías, torres y otros aparatos para cables aéreos, y en general, con accesorios de empresas de interés municipal...”, posteriormente fue hasta 1928 con la expedición de la Ley 113 que en su artículo 10 le confirió a la Nación la facultad para conceder licencias para utilizar las calles, plazas, vías públicas y demás bienes nacionales de uso público; esto para tender superficialmente las redes de canalización de plantas eléctricas, para uso tanto industrial como doméstico.

Pero el concepto de área urbana es introducido por el artículo 1 de la Ley 88 de 1947, el cual establece: “...Artículo 1o. Para los efectos de esta ley se entiende por área urbana de los municipios la extensión comprendida dentro de la

nomenclatura legal correspondiente o la determinada por los concejos municipales por medio de acuerdos...”, entiéndase por lo anterior que le corresponde a las corporaciones coadministradoras municipales la responsabilidad de la determinación del área urbana de la municipalidad; esta norma fue derogada por la Ley 61 de 1978 denominada Ley Orgánica de Desarrollo Urbano”, la cual tenía como propósito la elaboración por parte de los entes territoriales que contaban con más de 20.000 habitantes de un Plan Integral de Desarrollo fundamentado en las técnicas modernas de planeación urbana y de coordinación urbano-regional. Hay que anotar que esta norma en su artículo 2º establece: “...El desarrollo de las áreas urbanas se regulará dentro de una política nacional de equilibrio entre las diversas regiones del territorio y entre las zonas rurales, urbanas y de conservación ecológica...”. Con lo anterior podemos observar una primaria y tímida relación entre la planeación urbana y el componente ambiental. El Ejecutivo reglamentó la mencionada Ley 61 de 1978 mediante el Decreto Reglamentario No. 1306 de 1980, el cual definió el Plan Integral de Desarrollo como “El conjunto de normas que permitan ordenar, regular y orientar las acciones de los sectores público y privado en los aspectos socioculturales, económico-financieros, físico-territorial y jurídico-administrativo, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y utilizar en forma óptima los recursos existentes”.

El Congreso de la República mediante el acto legislativo No. 1 de 1986 aprueba la elección

popular de alcaldes en Colombia; con esta nueva herramienta democrática se hace necesario la expedición de normas dirigidas a las administraciones municipales, es así como nace la Ley 11 de 1986 (por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales), la cual es reglamentada por el Decreto 1333 de abril 25 de 1986 denominado Código de Régimen Municipal, en donde se introducen reglamentaciones sobre normas urbanísticas en los municipios (Capítulo I, Título III – Planeación Municipal).

Luego, se expide la Ley 9ª de 1989 la cual derogó parcialmente el Decreto 1333 de abril 25 de 1986, la cual contempla temas primordiales de Derecho Urbano, tales como la planificación del desarrollo municipal, el espacio público, las licencias y sanciones urbanísticas, entre otros.

Con la llegada de la Constitución Nacional de 1991, es regulado el tema urbanístico en diversos artículos que denotan su importancia dentro de la estructura normativa constitucional moderna, esto lo podemos apreciar de la siguiente forma:

En el año de 1994 se expide la Ley 152 denominada Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que en su artículo 1 establece que tiene como propósito “establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo”; esta norma introduce un requisito adicional a la elaboración de estos planes de desarrollo al establecer en su artículo 41: “...Para el caso de los municipios, ade-

Cuerpo Normativo	Norma Base	Relación
Constitución Política de Colombia 1991	Artículo 51	Distribución del suelo en razón de hacer efectivo el derecho a una vivienda digna
Constitución Política de Colombia 1991	Artículo 58	Función social y ecológica de la propiedad privada como limitante al desarrollo urbano
Constitución Política de Colombia 1991	Artículo 79 inciso primero	Participación de la comunidad en el desarrollo urbano por la posible afectación del derecho a un ambiente sano
Constitución Política de Colombia 1991	Artículo 82 inciso primero	Integridad del espacio público
Constitución Política de Colombia 1991	Artículo 88	Acciones populares: mecanismo de protección del ambiente por parte de afectaciones urbanísticas
Constitución Política de Colombia 1991	Artículo 268 numeral 7	Función del Contralor General de la República como evaluador del estado de los recursos naturales y del ambiente
Constitución Política de Colombia 1991	Artículo 313 numeral 7	Función urbanística de los concejos municipales
Constitución Política de Colombia 1991	Artículo 317	Destinación del gravamen de la propiedad inmueble a autoridades ambientales
Constitución Política de Colombia 1991	Artículo 318	Función urbanística de las Juntas Administradoras Locales
Constitución Política de Colombia 1991	Artículo 333 inciso último	Limitación de la libertad económica en razón del ambiente
Constitución Política de Colombia 1991	Artículo 334	Intervención urbanística del Estado en la economía
Constitución Política de Colombia 1991	Artículo 361	Destinación de regalías al POT

Nota: Tomado de <http://www.corteconstitucional.gov.co> (2009)

más de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial...” y la disposición especial sobre la materia de que habla el artículo anterior produjo la expedición de la Ley 388 de 1997 (por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones). El principal objetivo de esta norma, es el de armonizar y actualizar las disposiciones con-

templadas en la Ley 9ª de 1989, con la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (L.152/94), la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas (L.128/94) y la ley por la cual se crea el Sistema Nacional Ambiental (L. 99/93). Es importante precisar que la mencionada ley, trata el tema del ordenamiento territorial desde la óptica de los entes territoriales (departamentos, municipios, distritos y los territorios indígenas y eventualmente, las regiones y provincias), definiendo reglas claras sobre la elaboración y puesta en marcha de los Planes de Ordenamiento Territorial. Ha sido modificada por la Ley 507

de 1999 y por el Decreto 1122 de 1999, el cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-923 del 18 de noviembre de 1999 M.P.: Álvaro Tafur Galvis, y finalmente modificada por la Ley 810 de 2003.

Todo este compendio normativo, es el recorrido jurídico del Derecho Urbano en Colombia, el cual tiene en su esencia un cometido dentro del desarrollo propio de las ciudades en Colombia, por ello se hace necesario abordarlo desde la óptica de la función pública que cumple el urbanismo en el desarrollo urbano de los entes territoriales.

Función pública del urbanismo en el desarrollo urbano

“El urbanismo, dentro de las ciencias jurídicas, es considerado como una rama del Derecho Administrativo, lo que implica que sus aplicaciones ostenten una actividad pública en servicio del bien común” (Solarte, 2006, p. 129). Sin embargo, los orígenes de la ciudad estaban marcados por intereses particulares y privados, que en ningún momento concibieron el urbanismo como un asunto de interés general; solo en Grecia y Roma se observó un pequeño avance en la materia, pues sus metrópolis se fundamentaban en el fortalecimiento de la sociedad, demostrándoles a través de sus grandes mercados, teatros, coliseos, carreteras, baños públicos, fuentes (Solarte, 2006, p. 129) la ilusión de poseer poder y de ser el centro del mundo civilizado.

Otro punto de vista sobre la función pública del urbanismo expone Parejo (1979) cuando sostiene que: “...los actos de edificación y uso

del suelo han dejado de ser facultades de la propiedad para pasar a constituir el contenido de dediciones públicas, obra del imperium y no del dominium” (p. 79). De esto se infiere, que tales decisiones públicas no limitan expectativas preexistentes, sino que configuran el contenido mismo del derecho; pues la función pública del urbanismo (Ley 388 de 1997, Art. 3), es garante dentro de la administración y la ley, para que exista un equilibrio entre el desarrollo urbano de la sociedad y los hombres y mujeres que hacen parte de esta; de hecho, uno de los efectos del progreso es el sacrificio de derechos únicos e inalienables al ser humano, como el goce y disfrute a un ambiente sano, que no deben ser coartados por las acciones de crecimiento en la ciudad.

En Colombia, el artículo 58 de la Constitución Política consagra: “La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”. Es decir, reconoce el principio público del urbanismo y manifiesta la protección y responsabilidad con el medioambiente, como requerimiento explícito de la Carta para poder concebir la legalidad del urbanismo dentro de la sociedad.

Así mismo, establece la normatividad nacional sobre urbanismo: que es bajo la responsabilidad de la Administración que se desarrolla e implementa el Derecho Urbanístico, sobre las acciones pertinentes a esta materia, y el desarrollo de una actividad urbanística no debe menoscabar ni afectar los intereses de la comunidad, pues esta debe estar orientada a satisfacer las necesidades de hombres y mujeres.

Por último cabe señalar, la importancia de

los Planes de Ordenamiento Territorial previstos por la Ley 388 de 1997 y que dentro de los determinantes para su constitución, se establece que deben contener las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental –SINA–, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre el uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales. Además, esta misma norma en su artículo 3 numeral 2 dice, atender a los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en áreas de interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.

Es importante precisar, que el urbanismo, lo integran unos componentes, con los cuales cumple la función pública asignada en la normatividad colombiana.

Componentes del urbanismo

Definición

Señala Solarte (2006): “Instrumentos para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integran políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas”

(p. 138). En otras palabras, son las partes que integran el urbanismo, es su contenido general, pues cada una de estas, es indispensable para poder lograr consolidar el resultado del urbanismo.

Para efectos de la presente investigación, es pertinente señalar cada uno de los componentes del urbanismo, para poder identificar en el caso particular del distrito de Barranquilla, cuáles de estas unidades funcionan acorde con las necesidades de la sociedad barranquillera y cuáles deben ser revisadas para poder garantizar un urbanismo moderno, responsable e incluyente, entre otros están:

Componente vial

Proporciona la información, para planificar la localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transportes y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y las áreas de expansión, la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas.

Componente ambiental

En el caso particular, determinar el funcionamiento del componente ambiental, respecto de las acciones urbanísticas en el distrito de Barranquilla; configuran una parte importante de esta investigación, para esto, es necesario establecer, la delimitación del suelo urbano y de expansión, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales; de conformidad

con la legislación general aplicable a cada caso y las normas urbanísticas que los complementan, así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

Componente de servicios públicos

Es necesario identificar, la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos, que garantizan la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. En cumplimiento de la responsabilidad que tienen las Administraciones en ofrecer las herramientas mínimas de subsistencia a sus habitantes; compete a esta investigación, encuadrar los casos que la construcción, mejoras o adecuación de las estructuras físicas de los servicios públicos, afectan el componente ambiental urbano en el distrito de Barranquilla.

Componente de servicios rotacionales

Se refiere a la adopción de directrices y parámetros para la formulación de planes parciales, incluyendo la definición de acciones urbanísticas, actuaciones, instrumentos de financiación y otros procedimientos aplicables en las áreas sujetas a urbanización u operaciones urbanas por medio de dichos planes. Para el caso del distrito de Barranquilla es puntual reseñar cuáles son los planes parciales que se tienen para el desarrollo de la dinámica del urbanismo, puesto que al tener claridad en ese aspecto, se puede advertir cuando se presente la necesidad de acudir a otro método para superar un conflicto urbanístico.

Componente social

Señala la estrategia de mediano plazo para el

desarrollo de programas de vivienda de interés social, necesarios para cubrir las necesidades de los sectores poblacionales más desprotegidos, brindándoles mejor calidad de vida y un lugar digno donde habitar. De igual manera se debe prever en este tipo de acciones el impacto al medioambiente y las medidas necesarias para evitar afectar el entorno de los habitantes, considerándose que el componente social vincula directamente al componente ambiental, dado que los dos salvaguardan los derechos de los hombres y mujeres para el goce y disfrute de un ambiente sano.

La Administración Distrital de Barranquilla y la aplicación del Derecho Urbanístico La planeación urbana distrital

La planeación territorial y urbana comprende “todas las acciones, intervenciones y procedimientos para ordenar el territorio internamente en el Distrito” (Solarte, 2006, p. 101). Y se define como la actividad de pensar hacia el futuro trazando estrategias y directrices reales que permitan la consecución de un mejor desarrollo social, político, económico y administrativo en un determinado territorio. Según Solarte (2006) el Distrito, por mandato legal y constitucional debe elaborar su respectivo Plan de Desarrollo, con vigencia equivalente al periodo constitucional del gobierno distrital, que cobije todos los campos y temas tanto sociales como políticos, administrativos, financieros, y económicos, en conjunto con la comunidad, para garantizar una verdadera participación de la sociedad civil, así como la Constitución Política de 1991 lo consa-

gra, en razón del modelo de democracia participativa adoptado por el Estado colombiano.

Con el ánimo de hacer posible semejante tarea, el Constituyente previó la existencia de unos consejos de planeación en los departamentos, distritos y municipios, y el Consejo Nacional de Planeación consagrado en el artículo 340 de la Carta Política, integrado por representantes de los distintos sectores de la sociedad civil y de las entidades territoriales, encargados de canalizar las propuestas y necesidades, proyectos y soluciones de la sociedad al gobierno.

En el ámbito distrital, se observan los Consejos Territoriales de Planeación Distrital, según Henaó (2008) encargados de organizar y coordinar una amplia discusión con la comunidad y las localidades respecto al proyecto del Plan de Desarrollo Económico y Social del Distrito. Así mismo, debe formular recomendaciones y conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo Distrital que la Administración le presente.

No obstante, es inverosímil afirmar que la Planeación Distrital sea participativa, ya que para ello la legislación debe presentar avances al igual que la concientización de los ciudadanos. “es un proceso que está en construcción (...) sobre el cual debemos apostar todos en la forma y medida que nos sea posible” (Portilla, 2006, p. 103).

La legislación colombiana desde el año 1994 estableció que a la hora de elaborar, ajustar o modificar los planes de desarrollo, y planes de ordenamiento territorial, los entes encargados de ello son: El Concejo Municipal y/o Distrital, el Consejo Territorial de Planeación, entre

otros, los cuales tienen la potestad de aprobar y decidir en su respectivo orden, las mencionadas modificaciones a los POT, en palabras de Solarte (2006):

1. El Consejo Distrital, en razón de su función aprobatoria mediante acuerdos del plan de desarrollo como el de ordenamiento territorial o las reformas y ajustes que se hagan.
2. El Consejo Territorial de Planeación, a causa del concepto que emite sobre cualquier proyecto de planeación que implique la elaboración de un plan o reforma o ajuste existentes.
3. El alcalde, por impartir las directrices de acuerdo con las normas legales, con el plan de desarrollo y su programa de gobierno.
4. La Secretaría de Planeación, debido a la función de propender por una buena elaboración de los planes de ordenamiento por las revisiones y ajustes que se propongan sobre estos al igual que la expedición de licencias ambientales.
5. El Consejo de Gobierno, que cumple funciones de asesoría y consulta en los procedimientos de formulación y ejecución de la planeación (p. 106).

Funciones de las autoridades administrativas en materia de urbanismo

Las distintas autoridades administrativas que existen en los entes territoriales de Colombia, ejercen, dentro de sus funciones asignadas en la Constitución, cierta injerencia en el tema urbanístico; tal es el caso de los gobernadores de departamento, a los cuales la Constitución Política, en su artículo 305 le entrega funciones con rela-

ción al urbanismo, toda vez que les corresponde gestionar y promover el desarrollo integral de su territorio, y presentar proyectos de ordenanzas sobre planes y programas de desarrollo económico, social, y de obras públicas, en razón de la calidad de jefe de la administración seccional.

En él se manifiesta el fenómeno de la descentralización como el de la centralización; cuando actúa como jefe de la administración seccional es una autoridad descentralizada; mientras que cuando lo hace como agente del Presidente de la República, es una autoridad centralizada, aunque desconcentrada. Según Rodríguez (2006) el gobernador: “...*Es un funcionario de elección popular, para un periodo de cuatro años, sin que pueda ser reelegido para el siguiente periodo. (...) Agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público, para la ejecución de la política económica general y para los asuntos que mediante convenios la nación acuerde con el departamento...*” (p. 196).

En cuanto a los alcaldes municipales y/o distritales, la Constitución Política en su artículo 315, le asigna la función de presentar proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo social, económico, y obras públicas, como parte de su función urbanística. Señala Rodríguez (2006): “el alcalde es el jefe de la administración local y representante legal del municipio (...) el régimen de los alcaldes se encuentra contenido en la Ley 136 de 1994; posteriormente en las Leyes 177 de 1994 y 617 de 2000” (p. 210).

En el caso concreto a tratar, existen unas autoridades ambientales distritales, en los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, las

cuales nacen a la vida jurídica gracias a lo establecido en el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, que ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano.

El manejo y administración de los bienes de uso público que existan en jurisdicción de los Distritos Especiales, susceptibles de explotación turística, recreativa, cultural, industrial y portuaria, corresponde a las autoridades del orden distrital. En el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla se creó el Departamento Técnico Administrativo del Medioambiente –DAMAB–, por medio del Decreto 0208 de 2004 expedido por el alcalde distrital.

Por otra parte, a los Concejos Municipales y/o Distritales, la Constitución Política en su artículo 313 le entrega responsabilidades en materia de urbanismo cuando dispone que a esa corporación le corresponde reglamentar los usos del suelo dentro de los límites que fije la ley, además deben vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Por último, a las Asambleas Departamentales les corresponde expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera. Al igual que adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas (CN Art. 300).

Normatividad urbanística en el distrito de Barranquilla

En el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, en lo referente al tema urbano se puede destacar, que en su actuar normativo como ente territorial se expidió el Decreto 401 de 1957, el cual se constituyó como el primer estatuto urbanístico de la ciudad; este se fundamentó en la Ley 88 de 1947, además al anterior estatuto urbanístico de la ciudad; le sobrevinieron sendas reformas por el dinamismo normativo nacional en donde se pueden destacar los Decretos 187 de 1980, 124 y 125 de 1986, pero fue en 1993, cuando el Concejo de Barranquilla le entrega facultades al alcalde para expedir el estatuto urbanístico del Distrito Especial de Barranquilla, para que hiciera parte integral del plan de desarrollo; es así como se expide el Decreto 654 de septiembre 21 de 1993, modificado posteriormente por el Decreto Acuerdo 572 de mayo 30 de 1994.

Luego amparados en el parágrafo 2° del artículo 41 de la Ley 152 de 1994, y en la recién expedida Ley 388 del 18 de julio de 1997, se presenta a consideración del Concejo Distrital por parte del alcalde del momento doctor Edgar George González, el proyecto de acuerdo para la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial al Concejo Distrital, el cual se convierte en el Acuerdo No. 027 de 1997, que en el artículo 62 establece: “...Autorizar al alcalde distrital de Barranquilla para que en un término máximo de noventa (90) días, contados a partir de la fecha de sanción de este acuerdo, expida y adopte mediante decreto las políticas, progra-

mas y proyectos del plan de ordenamiento físico territorial de la ciudad, los procedimientos que viabilicen los instrumentos de gestión, determine los procesos estratégicos de cada una de las intervenciones contempladas en el plan y formule la normatividad regulatoria del conjunto de decisiones del plan...”, es así como el alcalde distrital expide el Decreto 2030 del 14 de noviembre de 1997, por medio del cual se adopta el plan de ordenamiento físico territorial del Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla y el Decreto 2111 de 1997, por medio del cual se expide el estatuto de usos del suelo y normas urbanísticas dentro del proceso de formulación del plan de ordenamiento físico territorial del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Es entonces, durante la administración del alcalde Bernardo Hoyos, que se expide el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en el distrito de Barranquilla³, por medio del Decreto Acuerdo No. 0154 de septiembre 6 de 2000, el cual contiene en principio la versión moderna POT en el Distrito. Luego, en el año 2007 el Concejo Distrital de Barranquilla expide el Acuerdo No. 003 de 2007⁴, por medio del cual se le introducen unas reformas al Decreto acuerdo 0154 de septiembre 6 de 2000, hoy en día, el POT del distrito de Barranquilla, lo componen esencialmente el Decreto acuerdo 0154 de 2000 y el Acuerdo No. 003 de 2007.

3. Atendiendo lo dispuesto en: La Ley 388 de 1997, el artículo 1° de la Ley 507 de 1999 y el artículo 7° de la Ley 614 de 2000.

4. Fundamentado en el artículo 2° de la Ley 902 de julio 26 de 2004, el cual establece: “...Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el periodo constitucional inmediatamente anterior...”.

El Derecho Ambiental y su injerencia en la ejecución de las actuaciones urbanísticas en Colombia

Concepto de Derecho Ambiental

Para dar un concepto de Derecho Ambiental, se hace necesario encuadrar esta legislación dentro de la antiquísima división del Derecho, en Derecho Público y Derecho Privado, para esto se debe considerar al Derecho del Medioambiente, como una legislación eminentemente pública, por cuanto sus postulados nacen de la génesis del Derecho Público, además por ser una responsabilidad que vive en las entrañas propias de los fines estatales, lo cual fue corroborado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-359 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) en donde se considera por el máximo tribunal constitucional nacional, que la responsabilidad del cuidado y protección del medioambiente, le corresponde al Estado cuando señaló que no son los particulares sino el Estado el encargado de proteger el ambiente, lo cual constituye un interés universal de todo Estado, no solo en términos institucionales, sino también en sus obligaciones internacionales.

Lo anterior nos hace inferir que el Derecho Ambiental, debe tener repercusión no solo en el territorio nacional, sino también, su réplica debe tener consonancia en el ámbito de la comunidad internacional debidamente organizada.

En la literatura jurídica existen diversos conceptos de Derecho Ambiental; por ejemplo, para el profesor Serrano Moreno (1992, p. 42) el Derecho Ambiental es el sistema de normas, instituciones, prácticas e ideologías jurídicas even-

tualmente útiles para la tutela del equilibrio de los ecosistemas. De otra parte para el GIDCA (Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales) de la Universidad Nacional de Colombia (2010, p. 21), en su texto *Debates Ambientales Contemporáneos*: "...el Derecho Ambiental debería caracterizarse por ser un derecho público, universal, preventivo, redistributivo inter y transdisciplinar (conexiones del derecho con otras disciplinas como la ética, la política, la economía ecológica, la ecología y las ciencias ambientales), sistémico, proactivo y prospectivo, que tiene como objeto central la conservación del ambiente y los bienes naturales y ambientales y la protección y prevención del daño y la contaminación ambientales".

Se debe considerar que el Derecho Ambiental es el conjunto de normas que pertenecen al ordenamiento jurídico público, por ser una responsabilidad estatal, cuya naturaleza es la de prevenir daños al ecosistema, que tiene fundamento en las distintas ramas del ordenamiento jurídico (Derecho Internacional, Constitucional, Administrativo, Penal, Civil y Comercial) y en distintas disciplinas del saber, como la biología, ecología, economía, política etc., y que su ámbito de aplicación debería ser universal.

Antecedentes del Derecho Ambiental en Colombia

La legislación ambiental en Colombia, podríamos decir que sus antecedentes datan de 1821, cuando El Libertador en los primeros años de la República expide un decreto protegiendo los bosques, pero dándole sentido de preserva-

ción para una posterior explotación. Luego el sentido cambia, y la legislación más parecida a los postulados ambientales a fines del siglo XIX tiene un criterio higienista, con la expedición de sendos códigos sanitarios. A comienzos del siglo XX y con las concesiones dadas por el Estado a empresas extranjeras tales como las bananeras, petroleras, concesiones de ferrocarriles, etc., el Estado colombiano es ausente en el ámbito de normas ambientales para la protección de bienes jurídicos ambientales; solo existen en este periodo pronunciamientos de la sociedad civil (campesinos, comunidades étnicas afectadas) de manera informal, pero hasta ese momento nada jurídico.

Solo en 1959 con la expedición de la Ley 2^a, donde se crean las primeras reservas y parques naturales como la Macarena ubicada en el departamento del Meta y los Guácharos en el Caquetá, además se establecen mecanismos de protección a bosques, páramos y cumbres nevadas.

Luego, en 1972 con la adopción en el Estado colombiano de la Declaración de Estocolmo sobre medioambiente humano, que produjo la expedición de la Ley 23 de 1973 y la elaboración del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medioambiente (Decreto 2811 de diciembre 18 de 1974), el cual marcó indudablemente el punto de partida de la construcción de una legislación ambiental para Colombia, por cuanto con él, se crean instrumentos jurídicos contundentes relacionados con una temática moderna para la legislación nacional como lo constituye el tema ambiental, además no podemos desconocer que esta herra-

menta jurídica le dio eficacia a estamentos nacionales dedicados a la defensa y protección del ambiente como es el caso del extinto Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente –INDERENA–, el cual fue creado por el Decreto-Ley 2460 de 1968 y liquidado con fundamento en los artículos 98 y ss. de la Ley 99 de 1993, que encarnaba la posición centralista del Estado colombiano, antes de la expedición de la Constitución de 1991, que crea la Descentralización administrativa y en especial por servicios de los departamentos, municipios y distritos del país.

Relaciones del Derecho Ambiental y el Derecho Urbano

Después de tratar temas concernientes al Derecho Urbano y al Derecho Ambiental, en cuanto a sus antecedentes y su conceptualización, es pertinente dedicarle un espacio a las relaciones jurídicas existentes entre el Derecho Urbano y el Derecho del Medioambiente; en primer lugar ambas corrientes jurídicas pertenecen a la órbita del derecho público, por cuanto la responsabilidad de su aplicación y observancia corresponde al Estado a través de sus instituciones legalmente constituidas; es tanta la relevancia de estas dos ramas del Derecho, que el Estado colombiano moderno, ha creado unas instituciones⁵ con fundamento en la Constitución de 1991, y en normas posteriores a esta para garantizar la

5. Entre las que se puede mencionar: El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las corporaciones autónomas regionales, las autoridades ambientales distritales creadas por la Ley 768 de 2002, las Secretarías de Planeación Departamentales, Distritales y Municipales, las Curadurías Urbanas.

aplicación de los postulados jurídicos a los que pertenecen el Derecho Urbano y el Derecho Ambiental.

Del mismo modo, se entiende que el Derecho Urbanístico es una rama del Derecho Administrativo formado por un conjunto de normas jurídicas que normalizan el urbanismo, el uso del suelo y la ordenación del territorio⁶; este derecho fija de una forma resumida las diferentes facultades y obligaciones del propietario del suelo (Fernández & Fernández, 2009, p. 1). El Derecho Ambiental también es una rama del Derecho Administrativo, cuya naturaleza es la de prevenir daños al ecosistema. Entonces, ambas legislaciones tienen su fundamento en el entorno, y tienen íntima relación con el suelo y su buena utilización; la ordenación territorial con el debido respeto a las normas ambientales, donde se eviten daños ecológicos irreversibles.

La atención del compendio normativo que comprende el urbanismo solo será posible cuando se consulten las normas ambientales de manera previa, esto se evidencia en que todo lo concerniente a la ordenación del territorio y sus actuaciones urbanísticas, debe atender cuidadosamente los estudios técnico-ambientales antes de su ejecución con la finalidad de ejercer pre-

ventivamente las responsabilidades ambientales de los sujetos activos que ejecutan las actuaciones urbanísticas mencionadas.

Y es que, la ordenación del territorio es el elemento esencial del Derecho Urbanístico, en especial el Plan de Ordenamiento Territorial, que es la carta de navegación de los entes territoriales para cristalizar el mencionado ordenamiento territorial, este último no sería posible sin la atención a las normas ambientales, tanto así que en uno de sus apartes posee un determinante ambiental⁷, que se encarga de promover un modelo territorial sostenible y mejor aprovechamiento y

6. Artículo 5° de la Ley 388 de 1997: "...El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que le compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medioambiente y las tradiciones históricas y culturales..."

7. Artículo 10 numeral 1° de la Ley 388 de 1997: DETERMINANTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes: 1. Las relacionadas con la conservación y protección del medioambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así: a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales; b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medioambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica; c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales; d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

manejo adecuado de los recursos naturales. Aquí se evidencia una vez más la relación íntima entre la ejecución de las actuaciones urbanísticas y la legislación ambiental colombiana, lo que va a permitir ciudades organizadas con un sentido ambiental adecuado que permita una elevada calidad de vida para sus habitantes.

Pero la relación, entre estas dos legislaciones mencionadas, adquiere mayor presencia cuando el artículo 99 numeral 2 de la Ley 388 de 1997 hace referencia a las licencias urbanísticas de construcción; esta norma establece: “...2. *Dichas licencias se otorgarán con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial, planes parciales y a las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y en su reglamento, no se requerirá licencia o plan de manejo ambiental, cuando el Plan haya sido expedido de conformidad con lo dispuesto en esta ley...*” (El subrayado es nuestro). Aquí se puede evidenciar que las licencias urbanísticas de construcción deben ser expedidas con fundamento en los Planes de Ordenamiento Territorial. Con lo anterior se puede deducir que la intención del legislador, cuando pone en función lo contemplado en el artículo 99 numeral 2 de la Ley 388 de 1997, es la de integrar a la licencia de construcción el determinante ambiental tratado en el Plan de Ordenamiento Territorial, para que, de esta forma, las actuaciones urbanísticas que se ejecuten, respeten los postulados ambientales de los distintos entes territoriales de nuestro país.

Ahora bien, en Colombia existe un procedimiento seguido en las Curadurías Urbanas para el inicio de una actuación urbanística, el cual es

producto de análisis en este artículo con la finalidad de generar una idea acerca del rol de la autoridad ambiental distrital en la ejecución de obras civiles de construcción que a continuación se trata.

Procedimiento para el inicio y puesta en marcha de las actuaciones urbanísticas en el distrito de Barranquilla, bajo el amparo de la normatividad vigente

En el caso concreto del distrito de Barranquilla, el procedimiento administrativo para la ejecución de las actuaciones urbanísticas se inicia con la solicitud ante el curador urbano de la respectiva licencia de construcción, quien amparado en el artículo 99 numeral 2 de la Ley 388 de 1997, no solicita licencia ambiental y/o aprobación por parte de la autoridad ambiental de un plan de manejo ambiental (L.99/93), y dentro de su competencia expide la licencia urbanística de construcción y el constructor inicia su labor sin tener que dar aviso previo a la autoridad ambiental y de esta forma se ejecutan las obras sin un previo acompañamiento ambiental, ocasionando en muchos casos impactos negativos tales como: contaminación auditiva por cuenta del ruido que generan los automotores y demás elementos necesarios para la práctica de esta actividad, emisiones de material particulado al aire que da como consecuencia una mayor congestión y contaminación del aire en el entorno donde se desarrolla la construcción, mala disposición de materiales o residuos sólidos extraídos o sobrantes de las actuaciones urbanísticas, la presencia de olores ofensivos, la falta de áreas verdes y/o recreativas de impacto público relevante (par-

ques urbanos, plazas y avenidas arboladas) que debe ser una concertación previa y obligatoria a la ejecución de acciones urbanísticas por parte de los responsables con las autoridades intervinientes (DAMAB, Secretaría de Control Urbano y Espacio Público, Curadurías Urbanas), todo este conjunto de circunstancias que afectan la vida en sociedad por lo engorroso de su presentación amerita de una reglamentación efectiva por parte de la autoridad distrital.

Las Curadurías Urbanas y la expedición de las licencias de construcción

La Constitución Política de 1991 deja abierta la posibilidad de que los particulares ejerzan funciones públicas, esto enmarcado en los artículos 123, 210 y 365 de la Carta Magna, los cuales establecen respectivamente:

Art. 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

Art. 210. Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios solo pueden ser creadas por ley o por autorización de esta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa.

Los particulares pueden cumplir funciones

administrativas en las condiciones que señale la ley.

Art. 365 “...Los servicios públicos están sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares...”.

Constitucionalmente, queda claro que en algún momento los particulares puedan ayudar a la administración pública a desarrollar sus cometidos bajo la condición de que la ley reglamentara cuál sería la forma adecuada para que estos particulares estén investidos de cierta autoridad para el ejercicio de funciones públicas.

Los curadores urbanos nacen a la vida jurídica con ocasión de la expedición del Decreto 2150 de 1995 en su capítulo IV (Licencias de Urbanismo y de Construcción), la Ley 810 de 2003 en su artículo 9º que modifica el artículo 101 de la Ley 388 de 1997 los define como: “...*un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir las licencias de parcelación, urbanismo, construcción o demolición, y para el loteo o subdivisión de predios, a petición de interesado en adelantar proyectos de parcelación, urbanización, edificación, demolición o de loteo o subdivisión de predios, en las zonas o áreas del municipio o distrito que la administración municipal o distrital como de su jurisdicción ...*”.

De la misma forma, la Corte Constitucional en diversos pronunciamientos ha resaltado la legalidad del ejercicio de la función pública de los particulares, en los que se puede incluir a los curadores urbanos, es así, como lo establece un

aparte de la Sentencia C-866 de 1999 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) “...*Ya esta Corporación había afirmado que la posibilidad de ejercicio de funciones públicas por parte de los particulares encontraba sustento en esta perspectiva de democracia participativa que inspira nuestra Carta*”. En ese sentido expresó: “...*Al respecto debe puntualizarse que el acrecentamiento de las tareas que el estado moderno debe asumir, y en particular de aquellas que el Poder Ejecutivo desempeña, condujo al afianzamiento progresivo de una tendencia, que tuvo sus manifestaciones iniciales en el derecho público francés, y que justamente estriba en autorizar el ejercicio de funciones administrativas a particulares más allá del marco de la concesión, pues, rebasando ese ámbito limitado y tradicional, se buscó el concurso de sectores no estatales mediante modalidades novedosas de acción que en algunos eventos pretenden la integración de personas particulares en las estructuras administrativas, y en otros, favorecen la existencia de entidades pertenecientes al sector privado a las que el Estado les asigna determinadas funciones públicas, con el objeto de satisfacer, por ese medio, intereses de carácter general.*”

Y en el mismo sentido señaló también: “*La ejecución de algunas funciones propias del estado a través de la contratación o con la participación directa de los particulares, resulta de cierto modo una tendencia que se descubre a lo largo de la Constitución, y que obedece al interés del constituyente de “desoficializar” en buena parte la actividad pública apoyándose en la participación privada como una forma de acercamiento y*

colaboración mutua con finalidades productivas de diferente índole entre los sectores público y privado. Dentro de ese designio constitucional se inscriben, por ejemplo, la autorización de la Carta para la “ampliación progresiva de la cobertura de la seguridad social” (C.N. Art. 48), la “prestación de los servicios de salud” (C.N. Art. 49), la de llevar a cabo el “ejercicio de la vigilancia fiscal”, la prestación de los servicios públicos” (C.N. Art. 365)...”.

Queda claro entonces, que el curador urbano es un particular que ejerce funciones públicas, y que la ley lo reviste de la facultad de expedir las licencias urbanísticas; entendidas estas como: “...*La autorización previa, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, para adelantar obras de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios; de construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento estructural, modificación, demolición de edificaciones, y para la intervención y ocupación del espacio público, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el plan de ordenamiento territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional...*” (D.564/00. Art. 1).

Pero nuestro tema de estudio, que es la licencia urbanística de construcción, la cual es definida por el artículo 7º del Decreto 564 de 2006 como: “...*La autorización previa para desarrollar edificaciones en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el plan de ordenamiento territorial, los instrumentos que lo*

desarrollen y complementen y demás normatividad que regule la materia...” (El subrayado es nuestro), como se puede observar la licencia de construcción tiene la obligación de existir previamente al inicio de la obra de construcción, y además debe respetar los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial, el cual consta dentro de sus contenidos estructurales, en cuanto al componente general, de un lineamiento ambiental, tal como lo dispone el artículo 16 numeral 1 subnumeral 1.1, el cual establece: “... *Artículo 16. Contenido de los planes básicos de ordenamiento. Los planes Básicos de Ordenamiento Territorial deberán contemplar los tres componentes a que se refiere el artículo 11 de la presente ley, con los siguientes ajustes, en orden a simplificar su adopción y aplicación:*

1. En cuanto al componente general, el Plan Básico de Ordenamiento señalará los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo que complementarían, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal, así como los siguientes contenidos estructurales:

1.3 El establecimiento de las áreas de reserva y las regulaciones para la protección del medioambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, así como para las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico...”. Esto reafirma la teoría de que la licencia urbanística de construcción debe atender los postulados ambientales previamente a su existencia material y jurídica, en la cual el curador urbano juega el papel más fundamental por ser el parti-

cular investido del ejercicio de la función pública de expedirla.

Para el doctor Aleksey Herrera Robles (2004) en su artículo denominado “Las Curadurías Urbanas”, establece unos límites legales al ejercicio de las competencias administrativas por parte de los curadores urbanos, entre las que cabe resaltar la siguiente: “...*a. El curador no realiza trabajos de campo o de verificación material en torno a los proyectos que se presentan a su consideración. Su papel se limita a verificar que los proyectos contenidos en los planos y documentos legalmente exigidos cumplan con las especificaciones sobre usos del suelo y alineamientos establecidos en los estatutos urbanísticos que integran los planes de ordenamiento territorial de los respectivos municipios o distritos...*” (pp. 142-143). Esta limitante del curador urbano al momento de expedir la licencia de construcción, permite inferir, que las licencias son otorgadas sin verificar que en el lugar donde se va iniciar una obra de construcción, estén dadas las condiciones necesarias que permitan respetar las normas ambientales, en el caso concreto, se puede decir que el curador urbano se limita a decidir sobre los documentos que acompañan la solicitud de licencia urbanística de construcción (certificado de uso del suelo, certificados de tradición, escrituras públicas, etc.).

Con la reflexión anterior, por parte del doctor Herrera Robles, quedan algunos interrogantes frente al tema de estudio de este artículo, para determinar si es posible que el curador urbano tenga o no en cuenta los lineamientos ambientales para expedir las licencias urbanísticas de

construcción, estos interrogantes serían: ¿Cómo hace el curador urbano para verificar que la actuación urbanística esté acorde con el componente ambiental del POT? (L.388/97. Art. 99), esto tiene mayor relevancia teniendo en cuenta que este particular que ejerce funciones públicas amparado en la Constitución y la ley no está autorizado por ellas para hacer estudio de terreno en donde se va a desarrollar una actuación urbanística, además ¿cómo hace para que la autoridad ambiental sea notificada previamente al inicio de la obra?, esto quiere decir antes de que se expida la correspondiente licencia urbanística de construcción, cuando no existe ni en la normatividad nacional ya mencionada, ni en las normas distritales de Barranquilla, una obligación del curador urbano de notificar el inicio de una obra de construcción en el Distrito a la autoridad ambiental (DAMAB), todo lo anterior está generando que las obras de construcción inicien solo con la expedición de las licencias de construcción pero sin el acompañamiento previo de la autoridad ambiental.

A continuación se tratará el tema de la función del DAMAB en la ejecución de las actuaciones urbanísticas de la ciudad, con la finalidad de ir comprobando las falencias jurídicas y procedimentales que existen en el distrito de Barranquilla para la presencia previa a inicio de las obras de construcción de la autoridad ambiental distrital.

La autoridad ambiental distrital de Barranquilla y su función en la ejecución de las actuaciones urbanísticas de la ciudad

Ante la imposibilidad jurídica, del Departa-

mento Técnico Administrativo del Medioambiente de Barranquilla –DAMAB–, de tener presencia previa al inicio de una obra de construcción en la jurisdicción del distrito de Barranquilla, a este ente, le corresponde controlar las obligaciones ambientales de las construcciones tanto públicas como privadas de la siguiente manera:

- El constructor pide acompañamiento previo de la autoridad ambiental, por solicitud de parte, la cual no es obligatoria.
- Cuando el DAMAB, a través de la atención de quejas ciudadanas impetradas por los habitantes del distrito de Barranquilla, se entera de la infracción ambiental cometida por el constructor.
- Cuando el DAMAB, sorprende en flagrancia al constructor infringiendo las normas ambientales en la ejecución de las actuaciones urbanísticas.

En el primer caso, se inicia una actuación administrativa, denominada en el DAMAB Imposición del cumplimiento de unas obligaciones por iniciativa del constructor de una obra civil, esta consiste en que la autoridad ambiental hace un seguimiento a las obligaciones ambientales contenidas en la norma para el caso de las actuaciones urbanísticas⁸, esta actuación administrativa por ser motivada por el interesado, su carácter no es obligatorio, más adelante se detalla el procedimiento de esta actuación administrativa.

8. Artículo 60 del Decreto 1594 de 1984, la Resolución 541 de 1994 expedida por el Ministerio del Medioambiente, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los artículos 2 y 3 del Decreto 948 de 1995 y los artículos 22, 34, 41 y 56 del Decreto 1713 de 2002.

Las dos actuaciones restantes se dan mediante un proceso sancionatorio ambiental de que trata la Ley 1333 de 2009, de estos procesos administrativos en sede administrativa hablaremos más adelante; más bien abordemos las obligaciones ambientales que deben cumplir las construcciones públicas y privadas en la legislación ambiental actual.

Obligaciones ambientales en la ejecución de las actuaciones urbanísticas

Los constructores tanto públicos como privados deben respetar unas obligaciones ambientales durante la ejecución de las actuaciones urbanísticas, estas son contempladas en el artículo 60 del Decreto 1594 de 1984, la Resolución 541 de 1994 expedida por el Ministerio del Medioambiente, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los artículos 2 y 3 del Decreto 948 de 1995 y los artículos 22, 34, 41 y 56 del Decreto 1713 de 2002, estas normas en su orden contemplan:

El artículo 60 del Decreto 1594 de 1984, establece: “...Art. 60. *Se prohíbe todo vertimiento de residuos líquidos a las calles, calzadas y canales o sistemas de alcantarillado para aguas lluvias, cuando quiera que existan en forma separada o tengan esta única destinación...*”.

En la Resolución 541 de 1994 existen varias obligaciones en especial las contenidas en los artículos 2° y 3°, los cuales tratan temas sobre el cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de los materiales de construcción; este tema es tratado igualmente por los artículos 22 y 41 del Decreto 948 de 1995.

Por su parte, el artículo 34 del Decreto 948 de 1995 determina: “...Art. 34: *Mallas protectoras en construcción de edificios. Las construcciones de edificios de más de tres plantas deberán contar con mallas de protección en sus frentes y costados, hechas en material resistente que impida la emisión al aire de material particulado...*”, y el artículo 56 trata el tema de la operación de los equipos de construcción, esta norma establece: “...Art. 56. *Operación de equipos de construcción, demolición y reparación de vías. La operación de equipos y herramientas de construcción, de demolición o de reparación de vías, generadores de ruido ambiental en zonas residenciales, en horarios comprendidos entre las 7:00 p.m. y las 7:00 a.m. de lunes a sábado, o en cualquier horario los días domingos y feriados, estará restringida y requerirá permiso especial del alcalde o de la autoridad de policía competente.*

Aún si mediare permiso del alcalde para la emisión de ruido en horarios restringidos, este deberá suspenderlo cuando medie queja de al menos dos (2) personas.

Parágrafo: *Se exceptúa de la restricción en el horario de que trata el inciso 1 de este artículo, el uso de equipos para la ejecución de obras de emergencia, la atención de desastres o realización de obras comunitarias y de trabajos públicos urgentes...*”.

Además de las anteriores obligaciones ambientales los constructores deben tener en cuenta el Decreto 1713 de 2002, capítulo II, artículo 19, el cual fue modificado por el artículo 1° del Decreto 1140 de 2003, el cual establece: “...

Art. 19. Sistemas de almacenamiento colectivo de residuos sólidos

“Todo multiusuario del servicio de aseo, deberá tener una unidad de almacenamiento de residuos sólidos que cumpla como mínimo con los siguientes requisitos:

1. Los acabados deberán permitir su fácil limpieza e impedir la formación de ambientes propicios para el desarrollo de microorganismos en general.
2. Tendrán sistemas que permitan la ventilación como rejillas o ventanas; y de prevención y control de incendios, como extintores y suministro cercano de agua y drenaje.
3. Serán construidas de manera que se evite el acceso y proliferación de insectos, roedores y otra clase de vectores e impida el ingreso de animales domésticos.
4. Deberán tener una adecuada accesibilidad para los usuarios.
5. La ubicación del sitio no debe causar molestias e impactos a la comunidad.
6. Deberán contar con cajas de almacenamiento de residuos sólidos para realizar su adecuada presentación.

Parágrafo 1o. Las unidades de almacenamiento serán aseadas, fumigadas y desinfectadas por el usuario, con la regularidad que exige la naturaleza de la actividad que en ellas se desarrolla de conformidad con los requisitos y normas establecidas.

Parágrafo 2o. En las zonas en que se desarrollen programas de recuperación, las áreas a las que se refiere este artículo deberán disponer de espacio suficiente para realizar el almacenamiento selectivo de los materiales,

los cuales deben ser separados en la fuente para evitar el deterioro y contaminación conforme a lo determinado en el manual de aprovechamiento elaborado por la persona prestadora del servicio de aseo en desarrollo del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

Parágrafo 3o. Para acceder a la opción tarifaria, el multiusuario podrá escoger entre la presentación en la unidad de almacenamiento prevista en este artículo o la presentación en andén de conformidad con lo establecido en el artículo 21 del presente decreto, y contar como mínimo con los recipientes de almacenamiento previstos en el artículo 17 del presente Decreto.

Parágrafo 4o. Las plazas de mercado, cementeros, mataderos y/o frigoríficos deben establecer programas internos de almacenamiento y presentación de residuos de tal manera que se reduzca la heterogeneidad de los mismos y facilite el manejo y posterior aprovechamiento, en especial los de origen orgánico...”

De esta forma, este conjunto de disposiciones, componen las obligaciones ambientales que deben cumplir los constructores en Colombia, las cuales ameritan una vigilancia estricta y un control preventivo por parte de la autoridad ambiental, que en el caso del distrito de Barranquilla, la debe ejercer el DAMAB, y su inobservancia le acarreará al infractor ser sujeto de un proceso sancionatorio ambiental de que trata la Ley 1333 de 2009, con la desventaja para la comunidad barranquillera, que la autoridad lleve hasta el infractor solo cuando el daño am-

biental ya se ha ocasionado y no previamente, por las limitantes ya descritas con anterioridad. Lo que deja en evidencia una restricción para la autoridad ambiental, por su desconocimiento en muchos casos del inicio de las obras de construcción, para ejecutar un acompañamiento preventivo a la ejecución de las actuaciones urbanísticas y de esta forma evitar daños ambientales irreversibles.

Medios de control ambiental por parte del DAMAB a la ejecución de las actuaciones urbanísticas en el distrito de Barranquilla

Existen dos actuaciones administrativas que se tramitan en el Departamento Técnico Administrativo del medioambiente de Barranquilla –DAMAB–, referente a este tema, estas se inician cuando las obras de construcción ya se están ejecutando, no permitiendo que se dé un control previo ambiental por parte del DAMAB; la primera es el proceso administrativo sancionatorio ambiental y la segunda consiste en un seguimiento y control que ejerce la autoridad ambiental distrital, el cual se ha denominado imposición de cumplimiento de obligaciones.

Proceso administrativo sancionatorio ambiental

Esta actuación administrativa, tiene su antecedente en la potestad sancionadora de la Administración, definida por Ossa Arbeláez (2009), como: “... *Una atribución propia de la administración que se traduce en la viabilidad jurídica de la imposición de sanciones a los particulares y aún a los funcionarios que infringen sus disposiciones. Incomprensible sería la administra-*

ción sin un régimen represivo o coercitivo que no penara las desobediencias a la estructura interna del Estado o a su esquema normativo externo. La pena que se exterioriza en el campo del derecho administrativo se impone como instrumento del derecho para preservar el orden jurídico institucional con la distribución de competencias y el señalamiento de penas de igual carácter... ”.

De esta forma, en la legislación ambiental, cabe la existencia de un conjunto normativo dedicado a sancionar las infracciones medioambientales, con la finalidad de ejercer un control sobre la preservación, conservación, y buen uso de los recursos naturales existentes. En la actualidad, el Congreso de la República expidió la Ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental, en él, se plasman todas las actuaciones procesales que deben llevarse para sancionar o no al presunto infractor ambiental, en nuestro país este proceso administrativo en sede administrativa, es llevado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las corporaciones autónomas regionales y en los entes territoriales por ellos mismos⁹ o por la autoridad que ejerza el control ambiental en esa jurisdicción. En nuestro caso concreto el DAMAB, es el responsable

9. Artículo 63 parágrafo 1º de la Ley 99 de 1993: “...Principio de Armonía Regional. Los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medioambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medioambiente físico y biótico del patrimonio natural de la Nación.

de iniciar y llevar hasta su culminación todas las etapas establecidas en la mencionada Ley 1333 de 2009, cuando surjan infracciones ambientales en el distrito de Barranquilla.

Cuando un constructor, en la ciudad de Barranquilla, en la ejecución de una obra pública o privada, infringe sus obligaciones ambientales¹⁰, se somete ante la autoridad ambiental distrital a que se le siga un proceso sancionatorio ambiental, el cual debe concluir con una sanción administrativa tendiente a que se resarzan los daños ambientales ocasionados. La desventaja de esta actuación administrativa, es que la autoridad ambiental ejerce el control de manera curativa y no preventiva como es la naturaleza de la legislación ambiental. Esta actuación tiene su inicio con el control ciudadano a las obligaciones ambientales, que puede ejercer cualquier persona que resida o no en el sector donde se está ejecutando la actuación urbanística, o cuando el DAMAB sorprende al constructor en flagrancia por cuenta de su función de control.

Imposición del cumplimiento de obligaciones

Esta actuación administrativa, que en principio puede ser considerada como atípica, por cuanto no se encuentra regulada taxativamente en ninguna norma ambiental nacional, mucho menos en el escaso conjunto normativo urbanístico y ambiental que posee el distrito de Barran-

quilla, se desarrolla en el DAMAB, por cuenta de la solicitud que hace el constructor de una obra pública o privada, a la autoridad ambiental distrital, para que esta ejerza un seguimiento y control a las obligaciones ambientales que se deben atender cuando se está ejecutando una actuación urbanística.

Es de establecer que el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y el Decreto 0208 de 2004, expedido por Alcalde Distrital de Barranquilla, le dieron vida jurídica al Departamento Técnico Administrativo del Medioambiente de Barranquilla –DAMAB–, convirtiéndola en la máxima autoridad ambiental distrital, y como tal le corresponde velar por el cumplimiento de la normatividad ambiental en esta sección del país, en cuanto al seguimiento del cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de los constructores, al carecer de una legislación clara y precisa que le permita a este ente actuar de manera previa y ante el sinnúmero de casos de infracción ambiental por desconocimiento de las obligaciones ambientales de los ejecutores de las actuaciones urbanísticas, algunos constructores solicitan el seguimiento voluntariamente sin que exista obligación de ello, ante la autoridad ambiental distrital, para evitar ser acreedores de un proceso sancionatorio ambiental del que ya se habló anteriormente. El DAMAB, fundamentado en que las autoridades ambientales pueden cobrar por la expedición de permisos, licencias ambientales, concesiones y demás autorizaciones ambientales establecidas en la ley y demás normas reglamentarias, los solicitantes de estos permisos deberán pagar a la autoridad ambien-

10. Estas se encuentran en el artículo 60 del Decreto 1594 de 1984, la Resolución 541 de 1994 expedida por el Ministerio del Medioambiente, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los artículos 2 y 3 del Decreto 948 de 1995 y los artículos 22, 34, 41 y 56 del Decreto 1713 de 2002.

tal los costos de sus trámites, por concepto del servicio de evaluación y seguimiento¹¹, y ante la solicitud de seguimiento y control que hace el constructor, inicia una actuación administrativa para imponer el cumplimiento de las obligaciones ambientales establecidas en el conjunto normativo mencionado en el numeral 5.1 de este texto, y a la vez cobra un valor tasado en la Resolución 0726 de 2008 expedida por el director del DAMAB, por concepto de visitas de seguimiento y control de las obligaciones impuestas.

Es de anotar, que la solicitud con la que se da inicio a esta actuación, por carecer de obligatoriedad, en su gran mayoría de veces, se da cuando la construcción ya inició su ejecución, imposibilitando el acompañamiento preventivo a la ejecución de las actuaciones urbanísticas por parte de la autoridad ambiental, pero hay que resaltar, que sin la solicitud voluntaria que eleva el constructor, el DAMAB no podría enterarse del inicio de una obra de construcción, y esta se daría sin el acompañamiento bien sea previo, durante o después de terminada la obra, que permita evitar en algún grado la infracción a la normatividad ambiental causante de daños en muchas ocasiones irreversibles a la naturaleza.

Además, hay que entender, que el constructor eleva la solicitud de seguimiento al cumplimiento de las obligaciones ambientales, en su gran mayoría de veces, no entendiendo el compromi-

so ambiental inherente a su labor, sino porque si es sorprendido en flagrancia desconociendo sus obligaciones ambientales, al igual que en esta actuación (imposición del cumplimiento de obligaciones), el proceso administrativo sancionatorio ambiental le acarreará el pago de una erogación económica (multa), queriendo esto decir que para ello, tarde o temprano le corresponderá cancelarle a la autoridad ambiental el tributo establecido en la ley, bien sea por multa en el caso del proceso administrativo sancionatorio ambiental (L.1333/09) o en el evento de solicitar el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones ambientales a los constructores de obras civiles, a lo cual el distrito de Barranquilla a través de la autoridad ambiental (DAMAB) ha definido este impuesto en la Resolución 0726 de 2008.

CONCLUSIONES

El rol de la autoridad ambiental del distrito de Barranquilla, en la ejecución de las actuaciones urbanísticas es curativo y no preventivo, por cuanto, lo contemplado en el numeral 2° del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, las obras civiles de construcción no ameritan la solicitud de licencia ambiental para iniciar su labor y ante la inexistencia de un instrumento jurídico que obligue la presencia previa en las construcciones de obras civiles de la autoridad ambiental distrital, hace imposible el acompañamiento del DAMAB para evitar daños irreversibles en materia ambiental en la jurisdicción del distrito de Barranquilla. Además a lo anterior, debe sumarse, que quien conoce de primera mano la noticia de

11. Artículo 28 de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, faculta al Ministerio del Medioambiente para cobrar los servicios de evaluación y seguimiento de la licencia ambiental, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental. Resolución 1110 de 2002 expedida por el Ministerio del Medioambiente y la Resolución 0726 de 2008 expedida por el DAMAB.

la construcción, son los curadores urbanos del Distrito, pero estos no hacen control ambiental a las solicitudes elevadas por los constructores, por cuanto la normatividad que regula el estudio de las solicitudes de las licencias de construcción no se lo permite, con el agravante de que estos particulares que ejercen funciones públicas no están autorizados para hacer trabajo de campo antes de conceder el instrumento que da inicio a la ejecución de las actuaciones urbanísticas, el cual permitiría, enfrentar la realidad formal con la real y de esta forma determinar si existe la posible ocurrencia de daños ambientales con la ejecución de la obra.

Pero hay que resaltar que existe todo un conjunto normativo aunque disperso, que contiene las obligaciones ambientales que los ejecutores de las obras de construcción deben respetar, para evitar daños a la naturaleza en el ejercicio de su labor, lo que no existe es un procedimiento claro para que la autoridad ambiental ejerza su función de seguimiento y control, además de no existir un enlace de cruce de información de las Curadurías Urbanas con las autoridades distritales que le permita a estas, tener conocimiento del inicio de una obra de construcción para de esta forma ejercer una labor preventiva medioambiental.

Por todo lo anterior, el distrito de Barranquilla, en su calidad de autoridad administrativa, por intermedio de sus organismos, como el Concejo Distrital, debe expedir un acuerdo que contenga el procedimiento a seguir para evitar que las construcciones de obras civiles tanto públicas como privadas sigan ejecutándose sin el

acompañamiento de la autoridad ambiental, que se debe dar de manera previa, durante y posterior a la ejecución de las actuaciones urbanísticas del Distrito, y de esta forma evitar daños irreversibles al medioambiente.

Hay que recordar, que este procedimiento dentro de la autoridad ambiental distrital ya existe y es denominado Imposición del cumplimiento de unas obligaciones, lo que sucede es que esta actuación no ha sido reglamentada por el distrito de Barranquilla y elevada a la categoría de obligatoria por parte de los constructores de obras civiles, para de esta forma, tener un mayor control sobre las actuaciones urbanísticas que se ejecutan en la jurisdicción del Distrito, todo esto teniendo en cuenta lo innegable de la relación existente entre el urbanismo y el medioambiente queda demostrado, en que cuando pretendemos que nuestras ciudades se conviertan en un polo de desarrollo urbano a través de la cantidad de edificios y obras públicas que se construyen, el medioambiente debe ser la variable fundamental para evitar que el desarrollo afecte la naturaleza.

Normativamente se debe entender la obligatoriedad de la licencia ambiental en la ejecución de obras¹², pero el conflicto jurídico surge cuando el legislador establece en el numeral 2° artículo 99 de la Ley 388 de 1997, la integración de aspectos ambientales en la licencia de construcción expedida por el curador urbano, el

12. Art 49. De la Obligatoriedad de la Licencia Ambiental. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medioambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una licencia ambiental.

cual constituye un particular que ejerce funciones públicas que como ya se trató, está limitado para garantizar que en cada licencia de construcción expedida se tenga en cuenta la variable ambiental que garantice que no existan infracciones ambientales, lo que al final constituye una obstrucción al control previo ambiental que deberían ejercer las autoridades ambientales en la jurisdicción donde se va a ejecutar la actuación urbanística. Pero lo que el legislador quiso en principio, es que los curadores urbanos antes de la expedición de la licencia de construcción, en el estudio de los documentos que soporten la solicitud por parte del constructor deben atender, aspectos ambientales previos al momento de resolver si se autoriza o no construir en un determinado lugar.

Con la expedición de licencias ambientales o la aprobación de planes de manejo ambiental por parte de la autoridad ambiental previamente a la iniciación de la ejecución de las actuaciones urbanísticas, le permitía a la autoridad ambiental un control preventivo ambiental para evitar daños irreversibles al medioambiente, pero lo que se debe proceder normativamente, es que, o se le fortalece la labor del curador urbano a nivel nacional para que este antes de la expedición de la licencia urbanística de construcción desarrolle un trabajo de campo para enterarse de primera mano sobre los riesgos de una eventual infracción ambiental y además establezca ciertas obligaciones ambientales en el texto de la licencia urbanística de construcción o en su defecto a nivel distrital se debe reglamentar la existencia de la actuación denominada *Imposi-*

ción del cumplimiento obligaciones, para que deje de ser opcional y se convierta en obligatoria, generando con ello, un cruce de información por parte de las Curadurías Urbanas que existen en el distrito de Barranquilla y la autoridad ambiental (DAMAB), teniendo en cuenta que son las Curadurías Urbanas, quienes se enteran en principio del inicio de una actuación urbanística para que se pueda dar la presencia previa de la autoridad ambiental en las construcción de obras civiles en Barranquilla y así poder evitar los daños, muchas veces irreversibles causados al medioambiente. Como resultado de esta investigación esto último es lo más viable en este momento por cuanto tratar de hacer modificaciones a normatividades nacionales es mucho más difícil que reglamentar a nivel distrital la presencia de la autoridad ambiental previamente a la ejecución de las actuaciones urbanísticas y de esta forma garantizar que el rol DAMAB en la ejecución de obras civiles de construcción sea eficaz así como debe ser la aplicación del Derecho Ambiental.

REFERENCIAS

- Academia Española (1992). *Diccionario de la lengua española*. Vigésima primera edición. Madrid: Real Academia Española, edición electrónica en CD-ROM por José Antonio Millán y Rafael Millán (también por línea en <http://www.rae.es>, apartado “diccionarios académicos”).
- Acosta, O. (2000). *El Derecho Urbanístico como mecanismo de protección del medioambiente y de los recursos naturales*

- renovables*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Amaya, O. & García, M. (2010) (Compiladores). *Nuevo régimen sancionatorio ambiental*. Universidad Externado de Colombia. Primera edición abril de 2010.
- Bunge, M. (1996). *La ciencia su método y su filosofía*. Bogotá: Equinoccio.
- Colombia. Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medioambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medioambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.
- Colombia. Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
- Colombia. Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- Colombia. Ley 177 de 1994, por la cual se modifica la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones.
- Colombia. Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.
- Colombia. Ley 617 de 2000, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
- Colombia. Ley 902 de 2004, por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones.
- Colombia. Ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.
- Colombia. Decreto 1594 de 1994, por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 09 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI - Parte III - Libro II y el Título III de la Parte III Libro I del Decreto 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos.
- Colombia. Decreto 948 de 1995, por el cual se reglamentan, parcialmente, la Ley 23 de 1973, los artículos 33, 73, 74, 75 y 76 del Decreto-Ley 2811 de 1974; los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 de la Ley 9 de 1979; y la Ley 99 de 1993, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire.
- Colombia. Decreto 1713 de 2002, por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto-Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos.
- Colombia. Decreto 564 de 2006, por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos

- constituidos por viviendas de interés social, y se expiden otras disposiciones.
- Escallón, M. (2007). *Código de los Recursos Naturales y del Medioambiente –Anotado–*. Décimo sexta edición. Editorial Leyer.
- Fernández, J. y Fernández, R. (2008). *Derecho Urbanístico, modernidad y medioambiente*. Madrid: Editorial Iustel.
- Herrera, A. (2002). *Aspectos Generales del Derecho Administrativo Colombiano*. Colección Jurídica Ediciones Uninorte.
- Herrera, A. (2004). “Las Curadurías Urbanas”. *Revista de Derecho*, 22: 137-155, Universidad del Norte.
- Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales –GIDCA–. Mesa Cuadros, Gregorio (Editor) (2010). *Debates Ambientales Contemporáneos*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Luciano, A. (1986). *Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*. Mendoza: Ediciones Ciudad Argentina.
- Marthe de Carvajal, N. & Moreno, F.; Estrada, R. & Rebolledo, L. (2005). *Cómo elaborar y presentar un trabajo escrito*. 5ª edición. Ediciones Uninorte.
- Mesa, G. (2010). *Derechos Ambientales en Perspectiva de integralidad. Concepto y fundamento de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el <<Estado ambiental de derecho>>*. 2ª edición. Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Millán, A. & Millán, R. En <http://www.rae.es>, apartado “diccionarios académicos”.
- Mora, J. (2009). *Derecho Urbano –Anotado–*. Décima primera edición. Editorial Leyer.
- Ossa, J. (2009). *Derecho Administrativo sancionador. Una aproximación dogmática*. 2ª ed. Bogotá: Editorial Legis.
- Pabón Núñez, C. & Pabón García, C. (2007). *Manual de urbanismo, construcción y movilidad*. Bogotá: Leyer.
- Resolución 110 de 2002. Por la cual se fijan las tarifas para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de licencias, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental y se dictan otras disposiciones.
- Rodríguez, L. (2001). *Estructura del poder público en Colombia*. Octava edición. Editorial Temis.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-866 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- Santofimio, J. (2009). *Derecho Urbanístico. Legislación y jurisprudencia*. 2ª edición. Universidad Externado de Colombia.
- Solarte, P. (2006). *Ordenamiento territorial y urbano*. Bogotá: Leyer.
- Vera, L. (s.f.). La investigación cualitativa. *UIPR, Ponce, P.R.*