

Conflicto de competencias en el ejercicio de los asuntos ambientales urbanos en el Área Metropolitana de Barranquilla

Conflict of jurisdiction in the exercise of urban environmental issues in the Área Metropolitana de Barranquilla

Carlos Javier Velásquez Muñoz*

Universidad del Norte (Colombia)

*Abogado, Universidad del Norte (Colombia), doctor en Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca (España), máster en Derecho Ambiental, Universidad del País Vasco (España), especialista en Derecho del medio ambiente, Universidad Externado de Colombia. Profesor e investigador tiempo completo, División de Ciencias Jurídicas, Universidad del Norte. Director Especialización en Derecho Ambiental y Urbano Territorial de la misma División. cvelasquez@uninorte.edu.co

REVISTA DE DERECHO

Edición especial, julio de 2012

ISSN: 0121-8697 (impreso)

ISSN: 2145-9355 (on line)

Resumen

A pesar de la existencia de criterios suficientes para resolver los conflictos competenciales que surgen del ejercicio de las funciones de las autoridades ambientales en Colombia, en los distritos del Caribe colombiano estos se mantienen vigentes y no se vislumbran soluciones definitivas. Aunque la mayoría de los criterios aparecen de forma clara en instrumentos de política, normativos y teóricos, los problemas son constantes. Este documento describe algunas de las dificultades relacionadas con la colisión de competencias entre la autoridad ambiental regional con jurisdicción en el departamento del Atlántico (Corporación Autónoma Regional del Atlántico-CRA) y la autoridad ambiental urbana de Barranquilla (Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Barranquilla-Bama, Damab), y a la vez aporta soluciones para resolverlas.

Palabras clave: Medio ambiente, medio ambiente urbano, autoridades ambientales, conflictos ambientales, Área Metropolitana de Barranquilla, conflictos competenciales.

Abstract

Despite the existence of sufficient criteria to resolve jurisdictional conflicts arising from the exercise of the functions of environmental authorities in Colombia, the Colombian Caribbean districts they still exist and are not final solutions in sight. Although most of the criteria are shown clearly in policy instruments, policy and theoretical problems are constant. This document describes some of the difficulties associated with the conflict of jurisdiction between the regional environmental authority with jurisdiction in the department of Atlántico (Atlantic Regional Autonomous Corporation-CRA) and the city of Barranquilla environmental authority (Technical Administrative Department of the Environment of Barranquilla - Bama, Damab), and also provides solutions for resolving them.

Keywords: Environmental, urban Environmental, Environmental authorities, Environmental conflicts, Área Metropolitana de Barranquilla, competence conflicts.

Fecha de recepción: 21 de Noviembre de 2011

Fecha de aceptación: 10 de febrero 2012

1. PLANTEAMIENTO

Este escrito acomete el estudio del conflicto resultante de la colisión en el ejercicio de las competencias ambientales por parte de las autoridades ambientales del departamento del Atlántico: la Corporación Regional con jurisdicción en el departamento (Corporación Autónoma Regional del Atlántico-CRA) y la autoridad ambiental urbana del distrito de Barranquilla (Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Barranquilla-Bama, Damab), conflicto que también se presenta en la mayoría de las zonas donde hay autoridad ambiental urbana, de acuerdo con la información periodística y científica disponible.

En este documento describiremos el problema jurídico, daremos respuesta al mismo con base en la normativa vigente, y en caso de que la normativa sea insuficiente o no comulgue con los principios en los cuales debe fundarse, presentaremos alternativas interpretativas para zanjar la cuestión.

De entrada es necesario indicar que, en efecto, las normas que regulan el ejercicio de las competencias de las autoridades ambientales urbanas presentan contradicciones que deben ser resueltas a partir de una lectura interdisciplinar, pues para hallar los fundamentos que permitan hacer claridad sobre sus presupuestos es indispensable traer al ámbito jurídico insumos teóricos provenientes de otras disciplinas y saberes.

En este escrito también analizaremos el papel desempeñado por las áreas metropolitanas, en particular la de Barranquilla, con la intención de poner de relieve la posibilidad legal de que sean estas las que funjan como autoridad ambiental urbana, y de esta forma integren la visión urbana proveniente del municipio núcleo o metrópoli con la visión regional de los municipios satélites o periféricos, a partir de sus estrechas relaciones de orden físico, económico, social y, por supuesto, ambiental, como lo establece la respectiva ley orgánica.

2. HIPÓTESIS

La hipótesis de este conflicto demuestra que a pesar de que la normativa que regula el ejercicio de las competencias ambientales urbanas presenta ciertas contradicciones y vacíos, existen alternativas interpretativas (algunas conocidas suficientemente) que dan solución a los problemas de forma definitiva. Sin embargo, se evidencia ausencia de voluntad política, así como interpretaciones unilaterales, erradas y extensivas de parte de las autoridades ambientales, que ponen de manifiesto la intención de mantener o acceder a beneficios de carácter económico principalmente (recaudo de tasas, permisos, cobros por instrumentos de control, etc.), y por esta vía, mantener el *status quo*.

De otra parte, y a pesar de que la Ley brinda la posibilidad de que las áreas metropolitanas funjan como autoridad ambiental urbana a partir del escenario urbano-regional que se ha generado como consecuencia de un sistema de aglomeraciones, conurbaciones y metropolizaciones; en el caso del Área Metropolitana de Barranquilla, esta no ha mostrado interés, ni aportado a la solución del conflicto existente. Consideramos que tampoco está preparada hoy para asumir las competencias ambientales urbanas.

3. LA COLISIÓN EN EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS AMBIENTALES ENTRE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO (CRA) Y LA AUTORIDAD AMBIENTAL URBANA DEL ISTRITO DE BARRANQUILLA (DAMAB)

3.1 CONTEXTO

El artículo 66 de la Ley Marco Ambiental, Ley 99 de 22 de diciembre de 1993, señala:

Los Municipios, Distritos o Áreas Metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000), ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, conce-

siones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación... (Las subrayas no son del texto).

En aplicación del transcrito artículo 66, el distrito capital de Bogotá, los municipios de Medellín y Cali, así como los distritos del Caribe colombiano: Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla; Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, dispusieron lo necesario para asumir las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano a partir de una autoridad ambiental urbana. Cabe señalar que para el momento en que entró en vigor la Ley 99, los distritos de Cartagena y Santa Marta no contaban (no cuentan aún) con el millón de habitantes requerido para disponer de autoridad ambiental urbana. Sin embargo, se utilizó como argumento para soslayar el requisito establecido en la Ley la existencia de un trato diferenciado por tener categoría especial de Distrito, aunque dicha condición no estuviera reglamentada aún por ley.¹ Lo anterior permitió a estos dos distritos contar con el Departamento Administrativo del Medio Ambiente de Cartagena-Damarena (hoy EPA) y con el Departamento Administrativo Distrital de Medio Ambiente de Santa Marta (DADMA).

De otra parte, el artículo 23 de la Ley 99 reorganizó los entes públicos de carácter corporativo que desempeñaban las competencias ambientales en las regiones antes de la entrada en vigor la Constitución de 1991: las Corporaciones Autónomas Regionales. El artículo 33 de dicha Ley creó una Corporación Autónoma Regional con sede principal en la

¹ Fue el Acto Legislativo n° 1 de 1993 el que erigió a estos municipios en distritos. El contenido de dicho acto no fue reglamentado sino hasta el año 2002 con la Ley 768.

ciudad de Barranquilla, la cual ejerce en la actualidad competencias ambientales en la jurisdicción del departamento del Atlántico (Corporación Autónoma Regional del Atlántico-CRA), sin incluir el perímetro urbano del distrito de Barranquilla.

Por último, en 2002 el Congreso de la República expidió la Ley 768, por medio de la cual se adoptó el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. Esta Ley dispuso en su artículo 13:

Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla 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, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

Para tal fin, los respectivos Concejos Distritales, a iniciativa del Alcalde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política crearán un Establecimiento Público, que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción...(Las subrayas no son del texto).

De acuerdo con la Ley, se exigió a los distritos del Caribe la creación de un establecimiento público ambiental, y se cambió la redacción contenida en el artículo 66 de la Ley 99, el concepto de *perímetro urbano* varió por el de *perímetro urbano de la cabecera distrital*, se mantuvo la redacción relacionada con la existencia de un *medio ambiente urbano* y, por último, se agregó la frase: *en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.*

Teniendo en cuenta la escasa técnica en la redacción de las leyes 99 y 768, desde entonces ha existido una diversa y conflictiva interpretación sobre el alcance de estas normas en relación con los conceptos de *perímetro urbano*, *cabecera distrital* y *medio ambiente urbano*, lo que ha llevado a la permanente colisión de competencias ya descrita, aunque, como se señaló, no es una controversia del dominio exclusivo de esta

jurisdicción, pues se presenta también en la jurisdicción de otras autoridades ambientales urbanas.²

En relación con lo anterior se han presentado varias posiciones interpretativas:

La primera ha sido que la competencia de las autoridades ambientales urbanas es diferente y limitada si se la compara con la establecida para las Corporaciones Autónomas Regionales, pues se circunscribe única y exclusivamente a los problemas ambientales urbanos, asimilándolos a los propios de las relaciones de vecindad.

De acuerdo con lo anterior, se dice que es en este tipo de relaciones en las que se ventilan los problemas relacionados con el ruido, los residuos y la contaminación atmosférica. A pesar de la visión reduccionista del concepto de medio ambiente que subyace en las relaciones de vecindad, estas ideas cuentan con adeptos tanto en la academia como en las autoridades ambientales.

La segunda interpretación señala que para determinar lo relacionado con el alcance de las competencias sobre medio ambiente urbano, es necesario propiciar un diálogo interdisciplinar con los asuntos urbano-territoriales, pues esto reconduce a un problema de espacio físico. En

2 La colisión de competencias entre autoridades ambientales urbanas y corporaciones autónomas no es solo un problema del distrito de Barranquilla. Como consecuencia de la activa participación en las mesas de expertos de los programas “Barranquilla, cómo vamos” y “Cartagena, cómo vamos”, se ha podido establecer que en Cartagena se presentan los mismos problemas por interpretaciones diferentes de la normativa (Cardique vs. EPA). A su vez, los referentes bibliográficos sobre la gestión ambiental urbana dan cuenta de que la situación es también problemática en el Valle del Cauca, a partir de las disputas competenciales entre la Corporación del Valle (CVC) y el DAGMA de Cali, en particular por el cobro de las tasas ambientales y el otorgamiento de licencias y permisos. En el distrito de Santa Marta la situación es similar. Los problemas competenciales entre Corpamag y DADMA son constantes. Quizás la única realidad armónica en la gestión ambiental urbana viene por cuenta de la competencia ambiental del Área Metropolitana del Valle del Aburrá, pues su visión urbano-regional le permite desempeñar con suficiencia su labor. A pesar de existir dos corporaciones autónomas en el departamento de Antioquia (Cornare y Corantioquia), no hay denuncias sobre conflictos competenciales en materia ambiental.

este sentido se parte del supuesto de que los instrumentos de ordenación del territorio (planes de ordenamiento territorial –POT–) señalan con meridiana claridad qué es y hasta dónde se extiende el suelo urbano y, por tanto, la competencia de las autoridades ambientales urbanas. En virtud de lo anterior, dicha competencia debe extenderse hasta donde el respectivo instrumento de planificación señale los límites del suelo urbano del municipio o distrito.

Por último, hay quienes comparten la idea de que las autoridades ambientales urbanas ejercen, teniendo en cuenta la redacción alcanzada por la Ley 99 de 1993, las mismas competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales en el perímetro del municipio o distrito, el cual se extiende no solo al suelo urbano declarado por el instrumento de ordenamiento territorial, sino también al suelo de expansión urbana y rural, pues estos también son parte del término municipal.

Este criterio considera que si bien existe una indisoluble dependencia entre el ambiente y el territorio (el suelo es a la vez elemento esencial de la definición de medio ambiente), no es lo mismo clasificar el suelo para que en ejercicio de la función pública del urbanismo existan mecanismos que permitan a los municipios y distritos promover el ordenamiento de su territorio, que establecer las competencias de protección y mejora del medio ambiente urbano.

La anterior clasificación toma en consideración que la denominación de suelo urbano, rural o de expansión urbana por parte del POT pertenece al mismo municipio o distrito, y que, por tanto, deben ser gestionados por una misma autoridad ambiental a fin de garantizar su integridad y mejorar su calidad, tal como establece la Constitución misma y la Ley Marco Ambiental.

3.2 PROBLEMA POR RESOLVER

El ejercicio de las competencias de las autoridades ambientales urbanas ha sido una situación de permanente tensión. Desde la creación misma del Sistema Nacional Ambiental (SINA) se han presentado problemas

relacionados con su definición, tal como lo han venido afirmando de manera reiterada la Procuraduría General de la Nación y la Universidad Nacional de Colombia (2004). Esta última en su estudio *Fundamentos de la Gestión Ambiental en Colombia* analizó el fenómeno de dispersión y fraccionamiento de competencias, e indicó:

[...] la inclusión de las competencias ambientales urbanas ha generado, tal y como se ha venido haciendo, una fisura en la competencia de las CAR, en el entendido de que éstas tienen su radio de actuación en municipios que pueden ser parte de un ecosistema común y por tanto debería estar bajo su control.

Teniendo en cuenta lo esbozado hasta ahora, el problema por resolver gira en torno a establecer el alcance de las competencias de las autoridades ambientales urbanas en relación con las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales, a partir de las definiciones de *medio ambiente urbano* y *perímetro urbano de la cabecera municipal*: ¿son competencias amplias o restringidas?

Para resolver la cuestión es necesario determinar si dichas nociones, además de estar ancladas a construcciones teóricas ambientales, deben tomar en consideración una interpretación urbano-territorial, y si esta última es aplicable para el ejercicio de competencias ambientales urbanas a partir de los principios que rigen las competencias de gestión ambiental, y en particular de gestión ambiental urbana, teniendo en cuenta no solo la Ley General Ambiental sino también otros importantes instrumentos, como la Política Pública de Gestión Ambiental Urbana expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

Por último, como ya se anotó, nos interesa analizar el rol que desempeñan las áreas metropolitanas en la solución de los conflictos competenciales ambientales, la posibilidad de fungir como autoridad ambiental (caso existente en el país) y verificar si ello puede contribuir a la solución del conflicto en concreto.

3.2.1 El componente institucional para la ejecución de la Política Ambiental colombiana

El ambiental es un sistema institucional jerarquizado que cuenta con una institución rectora de la Política Ambiental: el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.³

Por su parte, las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible son las autoridades ambientales en las regiones, entendiéndose por “región”, tal como lo establece el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, una *unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica*. En el caso de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, es mucho más clara su asimilación a una unidad biogeográfica o hidrográfica, en la medida en que responden a la autoridad encargada de la protección y renovabilidad de zonas estratégicas desde lo ambiental para el desarrollo del país.

En el mismo plano jerárquico de las Corporaciones Autónomas Regionales están las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos (AAGCU), que como hemos señalado, son, de conformidad con el artículo 66 de la Ley 99/93, las autoridades existentes en las áreas metropolitanas, distritos o municipios que cuentan con población igual o superior a 1 millón de habitantes, y que, por consiguiente, en el ámbito de su jurisdicción, y en lo referente al medio ambiente urbano, cumplen las mismas funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Además de las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos, creadas por la Ley 99 de 1993, es necesario hacer mención de las Autoridades Ambientales Urbanas, creadas mediante la Ley 768 de 2002 o Ley de Distritos, por medio de la cual se reglamenta el Legislativo n° 1 de 1993, que erige a Barranquilla como Distrito Por-

³ Corresponde a la definición otorgada por la Ley 1444 de 4 de mayo de 2011, sobre reestructuración del Estado. Antes, el Ministerio tuvo dos denominaciones: La Ley 99 de 1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente, el cual fue modificado por el Decreto 216 de 2003, a partir del cual pasó a denominarse Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

tuario e Industrial, a Cartagena de Indias como Distrito Turístico y Cultural y a Santa Marta como Distrito Turístico, Cultural e Histórico.

Como se señaló, el capítulo II de esta Ley trata el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y el medio ambiente, y atribuye, a través de su artículo 13, competencias ambientales a estos distritos, los cuales 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*, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

Para cumplir con lo anterior, los respectivos concejos distritales, a iniciativa del alcalde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política, deberán crear un establecimiento público que desempeñe las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción. Más adelante se hará referencia a la naturaleza jurídica y las funciones de estas autoridades ambientales urbanas.

Descendiendo en la escala institucional encontramos a los departamentos y municipios, los cuales, según la Ley 99, ejercen funciones ambientales pero no tienen competencias sobre la materia. El artículo 64 de la Ley 99 establece las funciones ambientales que corresponde ejercer a los departamentos.⁴

⁴ Entre otras funciones, están las siguientes: *i.* Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales sobre medio ambiente; *ii.* Expedir las disposiciones departamentales especiales relacionadas con el medio ambiente; *iii.* Dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, en la ejecución de programas y proyectos y en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables; *iv.* Ejercer, en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental –SINA–, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables; *v.* Desarrollar, con la asesoría o la participación de las Corporaciones Autónomas Regionales, programas de cooperación e integración con los entes territoriales equivalentes y limítrofes del país vecino, dirigidos a fomentar la preservación del medio ambiente común...”

Por su parte, el artículo 65 de la Ley 99 establece las funciones ambientales de los municipios y de los demás distritos sin régimen especial. En ese sentido señala que corresponde en materia ambiental a los municipios y a los distritos, además de las funciones que les sean delegadas por la Ley o las que se deleguen o transfieran a los alcaldes por Minambiente o por las corporaciones Autónomas Regionales, entre otras.⁵

A lo anterior hay que agregarle las funciones que se han generado a partir de la expedición de la Ley 1259, de 19 de diciembre de 2008, por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación de la figura del comparendo ambiental⁶ a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros, y se dictan otras disposiciones. Según los artículos 9 y 10 de esta Ley, el responsable de la aplicación de la sanción por comparendo ambiental en cada circunscripción municipal será su respectivo alcalde, quien podrá delegar en su secretario de Gobierno o en quien haga sus veces. En cuanto a las infracciones ambientales en vías o espacios públicos causadas desde

⁵ *i.* Dictar las disposiciones reglamentarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio; *ii.* Adoptar los planes, programas y proyectos municipales de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables; *iii.* Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental; *iv.* Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas sobre medio ambiente; *v.* Ejercer, a través del alcalde, como primera autoridad de policía, con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del SINA, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables; *vi.* Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública; *vii.* Dictar los reglamentos las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo; *viii.* Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.

⁶ El artículo 1° de la Ley 1259 de 2008 define el “comparendo ambiental” como un “instrumento de cultura ciudadana, sobre el adecuado manejo de residuos sólidos y escombros, previendo la afectación del medio ambiente y la salud pública, mediante sanciones pedagógicas y económicas a todas aquellas personas naturales o jurídicas que infrinjan la normatividad existente en materia de residuos sólidos; así como propiciar el fomento de estímulos a las buenas prácticas ambientalistas”.

vehículos automotores o de tracción humana o animal, el responsable será el respectivo alcalde, quien podrá delegar en su secretario de Tránsito o en la autoridad que haga sus veces.

A simple vista, se pensaría que todas estas autoridades administrativas quedan investidas de competencia para imponer sanciones por infringir las normas ambientales, sin embargo, las autoridades ambientales son las únicas competentes para imponerlas. Lo anterior se ve reconfirmado por el artículo 1° sobre la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental, según el cual, el Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades, a través del Ministerio, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales Urbanas, a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales, a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN).

Las autoridades con competencias, según la Ley 1259 de 2008, solo están habilitadas para imponer el comparendo de manera residual cuando entre en colisión con las medidas preventivas y sanciones propiamente dichas contenidas en la Ley 1333 de 2009.

3.2.2 Ejercicio de las competencias ambientales por las autoridades ambientales urbanas

El concepto *perímetro urbano* es definitorio para efectos de establecer los límites bajo los cuales las autoridades ambientales urbanas ejercen sus competencias.

De acuerdo con el párrafo 2° del artículo 12 de la Ley 388 de 1997, en materia urbano-territorial, el perímetro urbano no podrá ser mayor al perímetro servicios públicos:

Parágrafo 2°. En cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 367 de la Constitución Política, y a fin de evitar que pueda haber zonas urbanas sin posibilidad de cobertura de servicios públicos

domiciliarios, en adelante el perímetro urbano no podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios.

Sin embargo, el perímetro de servicios no define con precisión los límites del perímetro urbano, por varias razones:

En primer lugar, hay zonas rurales dentro del perímetro urbano de los municipios (corregimientos) con servicios públicos; por otro lado, hay zonas urbanas (dentro del perímetro urbano) sin servicios de acuerdo con divisiones político-administrativas; y por último, hay zonas urbanas pertenecientes al perímetro urbano de otros municipios cubiertas por servicios prestados por empresas ubicadas en el perímetro urbano de otro municipio, como resultado de claros procesos de aglomeración y/o conurbación.

Ante las dificultades por establecer de manera clara los límites para el ejercicio de las competencias de las autoridades ambientales urbanas, y por supuesto, la imposibilidad de escindir lo urbano-regional desde el punto de vista ambiental, han sido presentados varios proyectos de ley intentando modificar la situación.

En los últimos años se han presentado varios proyectos de ley que han intentado modificar la redacción del artículo 66 de la Ley 99.⁷ Recién en el mes de marzo de 2011 el Gobierno ha presentado un nuevo proyecto de ley al Congreso en el cual se reforman las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos. En relación con la competencia de las autoridades de los grandes centros urbanos, la propuesta es variar el requisito de existencia, para que estos entes existan en municipios, distritos o áreas

⁷ Algunos de los proyectos han sido: el Proyecto de Ley 195 del Senado, presentado en 2003 por la ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Cecilia Rodríguez, el cual fue archivado; el Proyecto de Ley 234 del Senado, presentado en 2008 por el ministro de la época, Juan Lozano, el cual fue archivado; el Proyecto 279 del Senado, presentado en 2008 por el senador Juan Carlos Vélez, el cual fue archivado; Proyecto de Ley 305 del Senado, presentado en 2009 por el senador del departamento del Atlántico José Name Cardozo, el cual fue archivado en plenaria por vencimiento de términos, entre otros.

metropolitanas que tengan dos millones y medio de habitantes (2 500 000), aumentando en un millón el número actual establecido en la Ley.

En términos generales, los proyectos presentados coinciden con el contenido del presentado por el senador Vélez Uribe en 2009, el cual planteó como objetivo principal aportar la expresión *dentro del perímetro de su jurisdicción*, en la medida que el actual texto señala que las funciones se ejercerán dentro del *perímetro urbano*, limitando un mayor ámbito de actuación de la autoridad respectiva. Adicionalmente, se refuerza lo anterior con la modificación de la expresión *población urbana* simplemente por *población*, superando la limitación de las competencias para actuar solo en el perímetro urbano cuando se necesite ir más allá en la defensa de la integridad del patrimonio ecológico.

En concordancia con lo expuesto, la exposición de motivos del proyecto ahonda en la necesidad de superar la confusión e indeterminación de las competencias de las autoridades ambientales urbanas. He aquí algunos apartes de dicho proyecto:

(...) como consecuencia del indefinido y oscuro panorama en el manejo del ambiente y del uso del suelo en los cerros de varias ciudades del país, de la depredación irreparable de zonas del sector e incorrectos procesos en las explotaciones mineras y agrícolas, que a pesar de pertenecer al mismo ecosistema, terminan siendo vigiladas por múltiples entidades, causando no pocas veces conflictos de competencia, ya que no están debidamente determinados los límites de lo urbano y lo rural, por la indeterminación de parte de las entidades de orden nacional en cuanto a su oposición a los intentos de normatización de parte de las entidades Distritales. (...) De otra parte, con la presencia de las autoridades Metropolitanas, Distritales y Municipales en los sitios de impacto tanto del perímetro urbano como rural, se aleja la posibilidad de mal utilizar el ambiente y el suelo dentro de su jurisdicción; razón por la cual buscamos con esta iniciativa, la presencia integral de las autoridades ambientales Distritales y Municipales en todo el territorio de su jurisdicción, modificando el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 que solo lo autorizaba al medio ambiente urbano.⁸

⁸ El texto propuesto en términos generales por el senador Vélez Uribe es el siguiente: “**Artículo**

Algunas Corporaciones Autónomas Regionales, en especial las existentes en los distritos de la región Caribe, han señalado que estos proyectos en nada cambian la situación, ya que la construcción *en lo que fuere aplicable a medio ambiente urbano*, incluida en la parte final del artículo 66 de la Ley 99 de 1993, constituye una limitación del alcance de las competencias de las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos, y debe ser considerado como no escrito, bajo el supuesto de que es inexistente una definición legal de medio ambiente urbano.

De otra parte, estas autoridades niegan que dichas competencias de los grandes centros urbanos, que se extendieron por efecto de la Ley 768 de 2002 a los establecimientos públicos ambientales de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, estén referidas a todos los asuntos atribuidos a su conocimiento, dentro del perímetro urbano. Les parece absurdo que las autoridades ambientales urbanas, que tienen como límite físico el perímetro urbano, puedan decidir sobre aguas marinas y fluviales, como en diversas oportunidades ha conceptualizado la Oficina Jurídica del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial:

Resulta aberrante que en Barranquilla la autoridad de medio ambiente urbano, dentro del perímetro urbano, otorgue concesiones de uso del río Magdalena y permisos de vertimientos a ese mismo río. Nos hemos opuesto de manera decidida e insistente, tal como a usted le consta, a que EPA Cartagena intervenga en asuntos que comprometen el medio ambiente global y la bahía misma que lleva el nombre de esta ciudad, a pesar, insisto, de inexplicables conceptos expedidos por la Oficina Jurídica de ese Ministerio.⁹

66. *Competencias de grandes centros de población*: Los Municipios, Distritos o áreas metropolitanas cuya población fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro de su jurisdicción las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades Municipales, Distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación”.

⁹ Oficio con fecha 11 de marzo de 2008, suscrito por el ex director de la Corporación Autó-

De acuerdo con reiterados conceptos de la Procuraduría y el Ministerio de Ambiente, la definición legal que atribuye de manera puntual y específica las funciones como autoridad ambiental dentro del perímetro urbano, en los mismos términos establecidos en la Ley 99 de 1993 para las Corporaciones Autónomas Regionales, hace inferir forzosamente que se trata de una norma especial que excluye el ejercicio de otra autoridad ambiental en su jurisdicción. Así, dentro de la distribución de competencias asignada por la Ley no puede admitirse una intervención en contravía de dichas normas, menos aún bajo supuestos y discusiones meramente especulativas sobre la definición de lo que es o no medio ambiente urbano.

Sin embargo, y como consecuencia de la presión ejercida por las CAR, el recién expedido Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450 de 2011) ha incorporado en su texto una limitación al ejercicio de las competencias ambientales de los grandes centros urbanos en relación con el manejo de los recursos hídricos en su respectiva jurisdicción, al señalar que se les quitará competencia en lo relacionado con la elaboración de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas- POMCAS.¹⁰

Como se ha dicho, el asunto a dilucidar entonces es el relacionado con el concepto de *medio ambiente urbano* como límite para el ejercicio de

noma Regional del Canal del Dique-Cardique, Agustín Chávez, al entonces ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Juan Lozano, a propósito de las mesas de trabajo para la redacción de la Política de Gestión Ambiental Urbana, expedida por el Ministerio y el Consejo Nacional Ambiental en noviembre de 2008.

¹⁰ El artículo 214 de la Ley 1450 de 2011 señala: “*Competencias de los Grandes Centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales*. Los Grandes Centros Urbanos previstos en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y los establecimientos públicos que desempeñan funciones ambientales en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente, con excepción de la elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas. En relación con la gestión integral del recurso hídrico, los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales a que hace referencia el presente artículo, ejercerán sus competencias sobre los cuerpos de agua que sean afluentes de los ríos principales de las subzonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano y/o desembocan en el medio marino, así como en los humedales y acuíferos ubicados en su jurisdicción. PARÁGRAFO. Los ríos principales de las subzonas hidrográficas a los que hace referencia el presente artículo, corresponden a los definidos en el mapa de zonificación hidrográfica de Colombia elaborado por el IDEAM”. (La subraya no es del texto).

las competencias de las autoridades de los grandes centros urbanos en Colombia.

En relación con lo anterior cabe preguntarse: ¿existe un medio ambiente urbano diferente del medio ambiente en general?, ¿es dable afirmar que una autoridad ambiental urbana debe conocer solo los asuntos que competen al medio ambiente urbano?, ¿existen asuntos ambientales particulares relacionados con el medio ambiente urbano?, ¿cuáles son los criterios clarificadores de la distinción entre la existencia de un medio ambiente en general y un medio ambiente urbano?

En términos generales, el concepto medio ambiente como bien jurídico protegido hace referencia no solo a los elementos naturales del ambiente estudiados de manera principal por las ciencias naturales, sino que involucra también lo social y lo cultural. Al derecho le interesa no solo proteger de la sobreexplotación o alteración a los elementos naturales esenciales del ambiente, sino al espacio sociocultural y artificial, pues son interdependientes y están íntimamente conectados. En dicha relación recíproca, el ambiente natural se ve permanentemente condicionado por el denominado “ambiente artificial” y viceversa.

Por lo tanto, no es posible, como se hace en la actualidad, determinar que la competencia de la autoridad ambiental urbana está restringida o circunscrita, por una parte, al suelo urbano de la ciudad y, por otra, a los asuntos atinentes al medio ambiente urbano. Nada más errado. No es posible privilegiar una división político-administrativa por encima de la integralidad del medio ambiente.

Si se revisan las normas vigentes sobre la materia, se encuentra que la visión del medio ambiente es integral y que la articulación del ambiente construido a la noción de medio ambiente es una constante.

El artículo 3 del Decreto-Ley 2811 de 1997, mejor conocido como Código de los Recursos Naturales y de Protección del Ambiente, realiza una enunciación de los elementos constitutivos de la noción de medio ambiente, de la cual hace parte el ambiente construido, y las

condiciones de vida resultantes de dichos asentamientos, no se hace ninguna distinción:

ARTÍCULO 3°. De acuerdo con los objetivos enunciados, el presente Código regula:

- a) El manejo de los recursos naturales renovables, a saber:
 - 1º La atmósfera y el espacio aéreo nacional.
 - 2º Las aguas en cualquiera de sus estados.
 - 3º La tierra, el suelo y el subsuelo.
 - 4º La flora
 - 5º La fauna
 - 6º Las fuentes primarias de energía no agotables.
 - 7º Las pendientes topográficas con potencial energético.
 - 8º Los recursos geotérmicos.
 - 9º Los recursos biológicos de las aguas y del suelo y el subsuelo del mar territorial y de la zona económica de dominio continental e insular de la República.
 - 10º Los recursos del paisaje.
- b) La defensa del ambiente y de los recursos naturales renovables contra la acción nociva de fenómenos naturales;
- c) Los demás elementos y factores que conforman el ambiente o influyan en el denominador de este Código elementos ambientales, como:
 - 1º. Los residuos, basuras, desechos y desperdicios.
 - 2º El ruido.
 - 3º Las condiciones de vida resultantes de asentamiento humano urbano o rural. (La subraya no es del texto).
 - 4º Los bienes producidos por el hombre o cuya producción sea inducida o cultivada por él, en cuanto incidan o puedan incidir sensiblemente en el deterioro ambiental.

Por los lados de la doctrina, autores como Perloff (1979) y Seoanez (2001) han señalado que el ecosistema urbano es una realidad altamente compleja e interconectada, no solo con su espacio propio o consolidado sino también con su *hinterland*, periferia o ámbito rural y/o regional.

El profesor Luis Fernando Macías Gómez, junto al exmagistrado Hernando Herrera Vergara (2000), al presentar ante la Corte Constitucional

una acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley 99 de 1993 por el recaudo de tasas ambientales, afirmaron en relación con las competencias ambientales urbanas lo siguiente:

El artículo 66 de la Ley 99 tiene dos implicaciones, a saber, que existen unas entidades encargadas del manejo y preservación ambiental, diferentes a los municipios; y la segunda conclusión es que esas entidades deben tener jurisdicción sobre varios municipios, lo cual elimina la posibilidad para que las entidades territoriales como los municipios cumplan esas funciones, pues de ser así, la constitución no hubiese hecho esa precisión en torno a la destinación del tributo sobre la propiedad inmueble.

La anterior argumentación de los actores es lógica, ya que como añaden,

El medio ambiente no es un concepto que pueda reducirse al perímetro de una ciudad, y se compartimentalice en secciones o pedazos cuyo límite está dado o bien por una vocación del uso del suelo, o por el cubrimiento de los servicios públicos.

Concluyen los demandantes en su escrito que

El artículo 66 de la Ley 99 de 1993 confunde el concepto de medio ambiente urbano con el tema de las funciones y competencias en materia ambiental urbana. En efecto, si bien el concepto de medio ambiente urbano es hoy una de las principales preocupaciones para los responsables de la gestión ambiental, ello no puede ser el elemento definidor de las funciones y competencias de la administración pública. El medio ambiente urbano no es un concepto que en su materialidad sea exclusivo del perímetro urbano, sino que es una interrelación con lo rural o agrario, o mejor dicho, con un concepto más amplio que lo estrictamente relacionado con la ciudad (...) El perímetro urbano no es un ecosistema per se y autárquico, sino que tiene una estrecha dependencia que lo desborda, no solo a otras áreas o zonas del municipio, sino incluso a ámbitos de la nación.

El argumento teórico que defiende la autonomía para recaudar tasas

por parte de la Corporación Autónoma se convierte, a la vez, en el argumento que sustenta la existencia de una autoridad ambiental urbana que no puede ver fraccionadas sus funciones en un perímetro urbano, independientemente de la clasificación de suelo urbano que realice un instrumento de planificación como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Por el lado de las políticas públicas, el documento *Política de Gestión Ambiental Urbana*, expedido en noviembre de 2008 por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Consejo Nacional Ambiental para establecer las directrices para el manejo sostenible de las áreas urbanas, señala:

La gestión del medio ambiente en el contexto urbano implica un esquema propio y ordenado de gestión ambiental, el cual debe orientarse bajo el concepto de que la gestión ambiental es un “conjunto de acciones encaminadas a lograr la máxima racionalidad en el proceso de decisión relativo a la conservación, defensa, protección y mejora del medio ambiente, a partir de un enfoque interdisciplinario y global”. De otra parte, en términos ambientales, debe considerarse que la gestión de los recursos naturales renovables y los problemas ambientales no debe entenderse como los procesos e interacciones que se suceden exclusivamente en el perímetro urbano, puesto que los efectos e impactos ambientales generalmente trascienden dicho perímetro. Se hace necesario entonces que la gestión ambiental urbana aborde los problemas propios que se suceden al interior del perímetro urbano y sus efectos sobre la región o regiones vecinas.

Este documento de política pública recalca en la mayor parte de su texto que para adelantar una gestión ambiental urbana coherente es necesario tener en cuenta lo urbano-regional, entendido como el conjunto de interrelaciones entre el área urbana y los ecosistemas en los que se encuentra, producidas por la demanda de recursos naturales renovables desde el área urbana hacia la región vecina e indirectamente hacia otras regiones y por los efectos o impactos sobre el medio ambiente y los recursos naturales por las actividades humanas y la concentración de población.

El documento señala además que los procesos actuales de configuración urbana se pueden considerar como procesos propios de configuración regional,

(...) en donde las dinámicas poblacionales y el relacionamiento entre áreas urbanas son cada vez más fuertes y se expresan en el territorio como redes de conurbación urbana que pueden con el tiempo conformar áreas metropolitanas o 'regiones urbanas', es decir, áreas o zonas que tienen una clara identidad urbana, con una conformación principal de población y actividades económicas urbanas.

Teniendo en cuenta lo anterior, afirmamos que las autoridades ambientales urbanas gozan de la plenitud de las competencias ambientales en el espacio físico del respectivo municipio o distrito, independientemente de la categoría de suelo urbano o del perímetro de servicios establecido. Lo anterior significa que una autoridad ambiental de un gran centro urbano tiene competencias en el suelo de expansión urbana y en el suelo rural del respectivo municipio o distrito. Y que además, partiendo del principio holístico y de integridad del ambiente, tiene competencia en prevención cuando se trate de un recurso compartido entre su perímetro urbano y la jurisdicción de una autoridad ambiental departamental o regional.

Así mismo, los asuntos atinentes al medio ambiente urbano son los mismos que incumben al medio ambiente en general. La razón esgrimida por quienes consideran que los temas que competen al medio ambiente urbano son distintos de los del medio ambiente general es precisamente la misma que lleva a no realizar ninguna distinción. La indeterminación del concepto de medio ambiente urbano es real, pues no es posible hablar de un medio ambiente urbano que no esté contenido en el medio ambiente en general.

El medio ambiente urbano es el mismo medio ambiente pero gestionado desde un entorno predominantemente construido, lo que no obsta para que las actuaciones respecto a la preservación y mejora del ambiente en general sean las mismas que se exijan para preservar y mantener la calidad del medio ambiente urbano.

3.2.3 Las áreas metropolitanas como autoridad ambiental urbana

Otro asunto que merece la atención de este escrito gira en torno a la utilización del supuesto legal de que sean las áreas metropolitanas, en este caso el Área Metropolitana de Barranquilla, las que asuman las competencias de autoridad ambiental urbana, como ocurre en la actualidad con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en el departamento de Antioquia.

Cabe recordar que la Ley 99 de 1993 estableció en su artículo 66 que además de municipios y distritos, las áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1 000 000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano (La subraya no es del texto).

Respecto a la redacción lograda por la Ley 99 surgió una presunta contradicción normativa al momento de ser expedida la Ley 768 de 2002. Como se señaló, el artículo 13 de esta última Ley dispuso que los distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta debían crear un establecimiento público para el ejercicio de las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

De la lectura de estas dos normas se entiende, por una parte, que la Ley 99 abrió la posibilidad para que las áreas metropolitanas asumieran las competencias ambientales urbanas y, por otra, la Ley de Distritos señaló que estos debían contar con un establecimiento público para el ejercicio de las funciones de autoridad ambiental en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales. Lo anterior generó una antinomia.

Para resolver las antinomias existen una serie de principios o criterios: el jerárquico, el cronológico, el de competencia y el de especialidad, el de prevalencia o ubicación, entre otros.

En relación con el interrogante referente a cuál Ley aplicar, entre la 99 y la 768, debemos tener en cuenta, en principio, el criterio de especialidad.

La Ley de 1993 es de carácter general, pues establece principios y criterios orientadores en materia ambiental, mientras que la Ley 768 corresponde a una ley específica, encaminada a regular lo concerniente a la reglamentación de los distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, también en lo relacionado con sus competencias ambientales.

De acuerdo con el criterio de especialidad (*lex specialis derogat legi generali*), ante dos normas incompatibles, una general y la otra especial, prevalece la segunda, pues la ley especial sustrae una parte de la materia regida por la de mayor amplitud para someterla a una reglamentación diversa (contraria o contradictoria).

Sin embargo, nos parece que por encima del criterio de especialidad es necesario utilizar otro de mayor importancia, nos referimos al criterio jerárquico.

De acuerdo con nuestra interpretación, siguiendo lo señalado por la Corte Constitucional, la Ley 99 de 1993 es una ley marco, relativa a la organización del sistema nacional (SINA) encargado de la protección e integridad del medio ambiente como principal derecho colectivo.

La Corte Constitucional se ha referido a las leyes marco en un sinnúmero de ocasiones. En la Sentencia C-438 de 2011 señaló sus características específicas:

(...)1o. El legislador debe circunscribir su actuación a fijar la política, los criterios y los principios que guiarán la acción del Ejecutivo al desarrollar la materia que constituye su objeto. 2o. Estas leyes limitan la función legislativa del Congreso en cuanto que dicho poder se contrae a trazar las normas generales, a enunciar los principios generales y a dar las orientaciones globales a que debe ceñirse el Ejecutivo en la adopción de regulaciones y medidas en los campos específicos de la actividad estatal (...) 3o. Para expedirlas o modificarlas se requiere de

iniciativa gubernamental (...) 4o. En virtud de esta clase de leyes, se deja al Congreso el señalamiento de la política general y al Ejecutivo su regulación particular y su aplicación concreta (...). Del mismo modo, en las sentencias C-140 de 2007 y C-553 de 2007, el Pleno de esta corporación reiteró como características de las leyes marco, cuadro, o generales, las siguientes: “a. La técnica de las leyes marco permite desarrollar una forma de colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo para la regulación de ciertas materias constitucionalmente señaladas. b. En materia de leyes marco, el papel del Congreso se limita a fijar las pautas generales o directrices que deben guiar la ordenación de una materia determinada, y el Ejecutivo se encarga de precisar y completar la regulación del asunto de que se trata. c. Por lo anterior, la competencia del legislador en estas materias se ve restringida, pues no puede regular exhaustivamente la materia, sino que tiene que limitarse a sentar las mencionadas pautas generales. En este sentido la Corte ha dicho que en las leyes marco se “contempla una atenuación de la cláusula general de competencia reconocida al órgano legislativo”.

Teniendo en cuenta la doctrina constitucional, la Ley marco ambiental prevalece sobre la Ley de Distritos, la cual es norma ordinaria. Como se sabe, el criterio jerárquico se ubica por encima del criterio cronológico o de especialidad.

A pesar de lo anterior, hay quienes sostienen que la 768 es, en relación con los distritos del Caribe colombiano, una ley marco, al establecer los principios con base en los cuales estos deberán organizarse. Ante la colisión de normas de la misma jerarquía prevalecería el criterio de especialidad, el cual es subsidiario del jerárquico, y por tanto, la existencia del establecimiento público ambiental, pero con competencias similares a las de la respectiva corporación en el perímetro del distrito de Barranquilla. Sin embargo, no nos parece que la Ley de Distritos goce de las características propias de una ley marco.

En conclusión, somos del criterio de que la Ley 99 es una ley marco y, por ende, permite la posibilidad de elegir entre la existencia de dos formas diferentes de autoridad ambiental. Para el caso del distrito de Barranquilla, se permitiría, como de hecho existe, la presencia de un establecimiento público ambiental, y se podría tomar la decisión de

incardinar las competencias ambientales urbanas en la respectiva área metropolitana.

Contando con dicha posibilidad, nos parece ideal que sean las áreas metropolitanas las que funjan como autoridades ambientales urbanas. Esta circunstancia reforzaría el criterio de integralidad del ambiente al no permitir una escisión ilusoria entre el medio ambiente en general y el medio ambiente urbano, aplicando criterios de índole no ambiental al ejercicio de las funciones de autoridad ambiental, tal como veremos a continuación al revisar los principios que se aplican para el ejercicio de las competencias ambientales. Otra cosa es determinar si estas instituciones están preparadas, física, técnica y humanamente, para asumir las competencias de autoridad ambiental urbana.

3.2.4. Los principios y la solución de los conflictos competenciales sobre medio ambiente urbano

Sin perder de vista lo señalado hasta ahora, es necesario agregar que, independientemente de los argumentos que se puedan esgrimir para zanjar las contradicciones teóricas o la aplicación de criterios de solución de antinomias, hay una serie de principios que se aplican al ejercicio de las funciones administrativas, en este caso, al ejercicio de las funciones administrativas encaminadas a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, así como prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, que pueden y deben ser utilizados para desatar las controversias planteadas.

Estos principios ponen de presente la necesidad de que las autoridades administrativas, cualquiera sea el sector en el cual ejerzan sus competencias, deban en cada actuación acatarlos de manera vinculante. El respeto y vigencia escrupulosa de estos principios permitiría, sin duda, desatar cualquier tipo de controversia normativa, al darle el sentido y alcance necesario.

El artículo 113 de la Constitución Política señala que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

El artículo 288 del mismo texto señala que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la Ley. (La subraya no es del texto).

Para desarrollar el contenido del mandato superior señalado, la Ley 136 de 1994, mejor conocida como Régimen Municipal Colombiano, define estos tres principios de la siguiente manera:

Coordinación: en virtud de este principio, las autoridades municipales al momento de desarrollar y ejercitar sus propias competencias deberán conciliar su actuación con el principio armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad en ejercicio de sus atribuciones;

Concurrencia: cuando sobre una materia se asignen a los municipios, competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades;

Subsidiariedad: cuando se disponga que los municipios pueden ejercer competencias atribuidas a otros niveles territoriales o entidades, en subsidio de éstos, sus autoridades sólo entrarán a ejercerlas una vez se cumplan plenamente las condiciones establecidas para ellos en la norma correspondiente y dentro de los límites y plazos fijados al respecto.

La Ley 1437 de 2011, por medio de la cual se expide el nuevo código contencioso administrativo y de procedimiento administrativo, señala en su artículo 3 los principios que se aplican al ejercicio de las funciones administrativas. Este artículo dispone: “Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales”. A renglón seguido señala dentro de los principios establecidos en el Código, el cual comenzará a regir a partir de julio de 2012, al denominado principio de coordinación, según el cual:

(...) las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

Por su parte, la Ley 99 de 1993, en el estricto ámbito del ejercicio de las competencias de las autoridades ambientales, señala en los incisos 10 y 14 del artículo 1, el cual contiene los principios de la política ambiental colombiana, lo siguiente:

10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones. (La subraya no es del texto).
14. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física. (La subraya no es del texto).

En la misma Ley, el artículo 31, el cual establece las funciones que deben desempeñar las Corporaciones Autónomas Regionales, menciona 7 veces el criterio de coordinación con otras autoridades e instancias ambientales y de otros sectores; pero en particular, el parágrafo 4° del citado artículo establece de forma expresa que

Las Corporaciones Autónomas Regionales realizarán sus tareas en estrecha coordinación con las entidades territoriales y con los organismos a las que éstas hayan asignado responsabilidades de su competencia.

Por último, el artículo 63 de la Ley 99 de 1993 establece los principios normativos generales para el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, entre las que se encuentran los municipios y distritos. El primer párrafo de este artículo introduce el denominado principio de *armonía regional*, según el cual:

(...) 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 medio ambiente 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 medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación. (La subraya no es del texto).

Lo anterior viene a reivindicar el valor jurídico de los principios, los cuales, tal y como lo ha reconocido la Corte Constitucional en profusa jurisprudencia:

(...) establecen, además de los derechos de las personas, el marco de acción de las autoridades públicas, el ámbito de gestión de los poderes constituidos, el fundamento jurídico de las demás disposiciones normativas que se desprenden de ella, y el alcance y límite de las obligaciones y derechos de autoridades y particulares... (Corte Constitucional, Sentencia T- 292 de 2006).

Teniendo en cuenta lo anterior, además de los criterios teóricos o de resolución de antinomias, están los principios constitucionales y legales, los cuales dan forma a la acción de las autoridades, cualquiera que sea su sector de actuación.

Sin embargo, al parecer por los conflictos aquí anotados, las autoridades ambientales, autónomas y territoriales (urbano-municipales o urbano-distritales) desconocen su existencia, y así, frente a la necesaria integralidad en la gestión del ambiente han optado por disgregar o separar sus marcos de actuación, en vez de colaborar armónicamente, coordinar e incluso complementarse y/o subsidiarse, si la situación así lo amerita.

CONCLUSIONES

No cabe duda de que las autoridades ambientales urbanas deben ejercer plenamente sus competencias ambientales sin más límites que

la Constitución y la Ley, en los mismos términos que lo hacen las Corporaciones Autónomas Regionales. El concepto de perímetro urbano o medio ambiente urbano no puede ser límite del ejercicio de las competencias, máxime cuando no existe diferencia entre el medio ambiente en general y el medio ambiente urbano, por lo que no puede existir una definición legal que lleve a una distinción entre ambos.

Las definiciones operacionales provenientes de las normas urbano-territoriales no pueden aplicarse sin más, dejando por fuera la integridad en la protección del medio ambiente. Cuando se habla de *perímetro urbano*, debe entenderse al perímetro del respectivo municipio o distrito, independientemente de la clasificación de uso del suelo urbano, rural, etc., realizada por el respectivo plan de ordenamiento territorial.

Por su parte, es deseable que sean las áreas metropolitanas las que asuman las funciones de autoridad ambiental urbana, pues con ello se trabajaría a partir de la visión integradora de lo urbano-regional, sin embargo, cabría analizar la capacidad actual de estos entes para desempeñar dichas funciones. No parece que en el caso del Área Metropolitana de Barranquilla, esta entidad esté suficientemente facultada para asumir dichas competencias.

Por último, en relación con los principios que rigen las actuaciones administrativas para el ejercicio de las competencias ambientales, hay que señalar que al parecer no se conoce bien o sencilla y llanamente no existe disposición para coordinar, concurrir, cooperar o subsidiar el trabajo entre autoridades. En vez de pujar por el logro de los objetivos comunes que rigen sus actuaciones, lo que existe es una permanente pugna por ejercer exclusiva y privativamente las competencias, sin entender que es necesario trabajar de manera armónica, colaborativa, coordinada y cooperante para garantizar el derecho de todos los colombianos a un medio ambiente sano.

REFERENCIAS

Normativas

- Constitución Política de 1991.
Acto Legislativo 01 de 1993.
Ley 99 de 1993, Marco Ambiental.
Ley 128 de 1994, de las Áreas Metropolitanas.
Ley 134 de 1994, Mecanismos de Participación Ciudadana.
Ley 136 de 1994, Régimen Municipal Colombiano.
Ley 388 de 1997, Ley de Reforma Urbana.
Ley 768 de 2002, Ley de Distritos.
Decreto-Ley 1222 de 1986, Código de Régimen Departamental.
Decreto-Ley 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal.

Doctrinales

- Acosta, O. (2002). El derecho urbanístico como mecanismo de protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. En *La problemática Jurídico - Ambiental de los centros urbanos*. Bogotá (Colombia): Ediciones Universidad Externado de Colombia.
- Alfonso, O. (2008). *La cuestión poblacional urbana en Colombia*. Cartilla de Población y Ordenamiento Territorial en Colombia. Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y Fondo de Población de Naciones Unidas. Bogotá (Colombia).
- Alguacil, J. (2000). Calidad de vida y modelo de ciudad. En *Ciudades para un futuro más sostenibles*. Madrid (España): Editorial Instituto Juan de Herrera.
- Arias, F. Betancourt, L. & Pierre, J. (2001). Problemática Urbana Actual. En *Ciudades para un Futuro más Sostenible*. Málaga (España): Red URB-AL 6.
- Behrentz, E. (2008). Ruido y calidad de vida. *El Tiempo*, edición del 28 de junio de 2008. Bogotá (Colombia).
- Betancourt Rodríguez, A. (2002). *Instituciones de derecho ambiental*. Madrid (España): Editorial La Ley.
- Binder, K., Castiblanco, R., León N. & otros (2004). *Fundamentos de la gestión ambiental*. Extraído de <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/IDEA/2009120/index.html>.
- Brañes, R. (1987). *Derecho ambiental mejicano*. Ciudad de México (México): Fondo de Cultura Económica.

- Carrizosa Umaña, J. (2006). *Desequilibrios Territoriales y Sostenibilidad Local*. Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales –IDEA–, Universidad Nacional de Colombia.
- Contraloría General de la República (2008). Las Política ambiental colombiana. En *Economía Colombiana*, 323. Bogotá (Colombia).
- Contraloría General de la República. Contraloría Delegada para los Asuntos Ambientales (2009). *Informe sobre el Estado de los recursos naturales y el medio ambiente 2009 - 2010*. Bogotá (Colombia).
- Contraloría General de la República. Contraloría Delegada para los Asuntos Ambientales (2010). *Informe sobre el Estado de los recursos naturales y el medio ambiente 2010 - 2011*. Bogotá (Colombia).
- Del Castillo, J. C. (2002). Ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental. En *La problemática jurídico-ambiental de los centros urbanos*. Bogotá (Colombia): Ediciones Universidad Externado de Colombia.
- González Villa, J. E. (2007). *Derecho Ambiental*, t. I. Bogotá (Colombia): Editorial Universidad Externado de Colombia.
- González Villa, J. E. (2007). *Derecho Ambiental*, t. II. Bogotá (Colombia): Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Jaquenod, S. (1999). *Iniciación al Derecho Ambiental*. Madrid (España): Dykinson.
- Lozano Cutanda, B. (2003). *Derecho administrativo ambiental* (p. 533). Madrid (España): Dykinson.
- Macías Gómez, L. F. (1998). *Introducción al derecho ambiental*. Bogotá (Colombia): Legis.
- Manga, J., Amar, J., Abello, R., Logreira, N. & Coronell, O. (2005). *Guía de Gestión Ambiental Urbana. Cómo elaborar un plan de acción concertado en una ecorregión* (p. 99). Barranquilla (Colombia): Ediciones Uninorte.
- Martín Mateo, R. (1977-2003). *Tratado de Derecho ambiental*, t. I, II, III, IV, V. Madrid (España): Civitas, Aranzadi y Trivium.
- Martín Mateo, R. (1994). *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*. Madrid (España): Trivium.
- Ministerio del Medio Ambiente (2002). *Una aproximación al estado de la gestión ambiental de las ciudades en Colombia*. Bogotá (Colombia).
- Morcillo Dosman, P. P. (2007). *Derecho urbanístico colombiano. Historia, regulación y gestión*. Bogotá (Colombia): Temis.
- Orozco Cañas, C. (2002). *Ordenamiento territorial y medio ambiente. Incidencia de las normas jurídicas*. Valle del Cauca, 1990-1998. Colciencias, Programa Ciencias del Medio Ambiente y del Hábitat/Universidad del Valle, Facultad de Humanidades - Departamento de Geografía.

- Perloff, H. (1973). *La calidad del medio ambiente urbano*. Madrid (España): Oikos-Tau. Resources for the future.
- Ramírez, J. M. (1996). Políticas ambientales en Colombia: un modelo de equilibrio general. *Planeación y desarrollo*, XXVII (2).
- Rincón, A. (2007). Pérdida de la calidad ambiental. En *Colombia, un país para construir*. Bogotá (Colombia): Editorial Universidad Nacional.
- Rodríguez Becerra, M. (1999). *La gestión ambiental en Colombia*. Bogotá (Colombia): Tercer Mundo Editores.
- Sánchez Triana, E. (2007). Costos del Daño Ambiental en Colombia. *El Tiempo*, edición del domingo 27 septiembre de 2007. Barranquilla (Colombia).
- Seoanez, M. (2000). *Tratado de gestión del medio ambiente urbano*. Madrid (España): Ediciones Mundi-Prensa.
- Solarte Portilla, P. (2006). *Ordenamiento territorial y Urbano* (p. 247). Bogotá (Colombia): Leyer.

Jurisprudenciales

- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2134, del 23 de noviembre de 1984, C.P.: Dr. Osvaldo Abello Noguera.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 946, de 7 de febrero de 1997.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1008, del 24 de julio de 1997.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-180/1994.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1340/00.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 623/06.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-313/2009.