

Tercera parte

Vida Académica



Revista de la Academia
Colombiana de Jurisprudencia
Julio-diciembre 2022



NATALICIO Germán Cavelier Gaviria



Alejandro Venegas
"Semblanza del Dr. Germán Cavelier Gaviria".



Ricardo Abello
"Germán Cavelier y el Derecho Internacional Público".



Martín Gustavo Ibarra
"La firma de abogados como empresa" y "La prohibición de la minería extractiva en la Sabana de Bogotá".



Javier Escandón
"La Asociación Cavelier del Derecho y una educación de excelencia".



Academia Colombiana de Jurisprudencia



Laura García
"La Asociación Cavelier del Derecho y el apoyo a las universidades".



Ernesto Cavelier
"La protección del paisaje en la Sabana de Bogotá".

15
SEPTEMBER

5:00
PM / COL

Moderador:
Presidente de la Corporación

www.academiacolombianadejurisprudencia.com.co

HOMENAJE POR EL NATALICIO DEL DR. GERMÁN CAVELIER GAVIRIA

LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE EN COLOMBIA Y EN LA CUENCA ALTA DEL VALLE DE RIOFRÍO*



Ernesto Cavelier Franco**
Académico de número

Introducción

El paisaje como la cuarta dimensión del desarrollo sostenible

Se conocen muchas definiciones del paisaje, una de ellas es la de Joan Nogué:¹

* Presentación en conmemoración del centenario del natalicio de Germán Cavelier Gaviria.

** Abogado de la Universidad del Rosario; diploma Derecho Comparado de la Universidad de New York, diploma del Europa Instituut de la Universidad de Amsterdam; EMBA Universidad de Claremont; diploma Derecho del Consumo de la Universidad Externado de Colombia. Académico de Número de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, socio de la firma Posse Herrera Ruiz, y profesor de la Universidad del Rosario.

Contacto: ernesto.cavelier@phrlegal.com

¹ Joan NOGUÉ, “Paisaje, identidad y globalización”, *Fabrikart*, n.º 7 (2007): 136-145. <https://docplayer.es/66915471-Joan-nogue-paisaje-identidad-y-globalizacion.html>

El paisaje es el resultado de una transformación colectiva de la naturaleza; es la proyección cultural de una sociedad en un espacio determinado. Y no solo en lo referente a su dimensión material, sino también a su dimensión espiritual y simbólica. Las sociedades humanas, a través de su cultura, transforman los originarios paisajes naturales en paisajes culturales, caracterizados no solo por una determinada materialidad (formas de construcción, tipos de cultivo), sino también por la translación al propio paisaje de sus valores, de sus sentimientos. El paisaje es, por tanto, un concepto enormemente impregnado de connotaciones culturales, y puede interpretarse como un dinámico código de símbolos que nos hablan de la cultura de su pasado, de su presente y quizás también de su futuro. La legibilidad semiótica del paisaje, esto es el grado de descodificación de sus símbolos, puede ser más o menos compleja, pero está ligada, en cualquier caso, a la cultura que los produce.

Pero otros autores, tal vez más románticos, nos dieron otras perspectivas, por ejemplo Goethe, quien decía en su obra *Teoría de los colores*, en el capítulo que tituló “Confesión del autor”, cuando se refiere a cómo su afición por el dibujo lo lleva a reflexionar sobre la dicotomía entre arte y contemplación del paisaje: “Había fijado mi atención en la naturaleza tal y como se muestra en cuanto que paisaje”; lo que luego complementa en su obra *Poesía y verdad*, y en otras obras posteriores, según Javier Arnaldo en *El paisaje como imagen*,² con la noción de “conocimiento contemplativo” y de “juicio contemplativo”, que permitiría que “... por la contemplación de una naturaleza siempre creadora, nos hiciéramos dignos de tomar parte espiritual en sus producciones”. Para ilustrar “el paisaje como imagen” nos quedó la obra de arte “Franja de la vista hacia Italia desde San Gotardo”.³

Estos pensamientos de Goethe los resume muy bien el famoso escritor chino Lin Yu Tang, quien dijo en una de sus obras: “... la mitad de la belleza depende del paisaje y la otra mitad de quien lo contempla”.⁴

² Javier ARNALDO, *Goethe: El paisaje como imagen*, en el Catálogo de la exposición Johann Wolfgang von Goethe paisajes, pg 15 a 32. Catálogo de la exposición. Ed. Círculo de Bellas Artes, Madrid, 2008.

³ Grafito y aguada de Goethe, realizada en 1775. Catálogo de la exposición Johann Wolfgang von Goethe, paisajes. Sección Obra expuesta, lámina 19, ibídem.

⁴ Citado por Juan Nogué, ibídem.

Según la declaración de las Naciones Unidas (ONU) sobre el desarrollo sostenible, son tres las dimensiones que comprende: la económica, la social y la ambiental. Sin embargo, el Comité de Ministros de los Estados miembros del Convenio Europeo del Paisaje (CEP) del Consejo de Europa, hizo una importante recomendación:

... recomienda a los gobiernos de los Estados partes de la Convención que inviten a las autoridades nacionales, regionales y locales a tomar en consideración la dimensión paisajística en las políticas de urbanismo, y remitirse al documento de referencia relativo a esta recomendación.⁵

Si bien esta recomendación se hizo con relación al paisaje urbano, no hay razón para no aplicarla al paisaje rural y cultural (entre las diferentes definiciones de paisaje).

El paisaje, como la cuarta dimensión del desarrollo sostenible, debe ser la constante desde ahora en todos los planes de ordenamiento territorial municipales; aunque no solamente se debe aplicar a los paisajes urbanos, sino a todos los paisajes. Esto lo explica el Convenio del Paisaje del Consejo de Europa, en la cual los signatarios declararon lo siguiente:

El paisaje es:

... un elemento clave del bienestar individual y social [...], una parte importante de la calidad de vida de las personas en todas partes: en las zonas urbanas y en el campo, en las zonas degradadas así como en las zonas de alta calidad, en las zonas reconocidas como de gran belleza así como en las zonas cotidianas (Preámbulo).

[es] componente esencial del entorno de los pueblos, expresión de la diversidad de su patrimonio cultural y natural compartido, y fundamento de su identidad (artículo 5.a).

[...]

... su protección, gestión y planificación implican “derechos y deberes de todos” (Preámbulo).

⁵ Recomendación CM/Rec(2008)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje. https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/desarrollo-territorial/09047122800d2b4d_tcm30-421588.pdf

[Además, cada parte del Convenio se comprometió a] ... integrar el paisaje en sus políticas territoriales y urbanísticas y en sus políticas culturales, medioambientales, agrarias, sociales y económicas, así como en cualesquiera otras políticas con posible impacto directo o indirecto sobre el paisaje (artículo 5.d).⁶

El paisaje como la cuarta dimensión del desarrollo sostenible debe ser una constante cuando se habla de cumplir con los postulados de sostenibilidad, incorporándola, entonces, a planes y programas ambientales.

En la cuenca alta del Riofrío afloran capas de arcillas y gravillas, por lo cual era común ver ladrilleras o explotación de minas de estos materiales para construcción en el valle, con el consiguiente deterioro del paisaje por esas actividades, las cuales se incrementaron de manera acelerada con el correr de los años. Esto fue lo que dio lugar al interés de muchos vecinos del valle del Riofrío en luchar por la protección del paisaje, empresa en la que en especial Germán Cavelier se empeñó junto con sus vecinos. Así se fundó la Asociación para la Protección del Paisaje del Riofrío, y, finalmente, se logró la reglamentación expedida por el gobernador de Cundinamarca y también dio lugar a la redacción del “Reglamento para la cuenca alta del Riofrío”, de los cuales se hablará en detalle posteriormente.

La protección internacional del paisaje

La Convención sobre el Patrimonio Mundial Cultural y Natural y el Convenio del Paisaje del Consejo de Europa. Estos son los instrumentos más importantes a nivel internacional para la protección del paisaje, tal vez junto con la Convención de Ramsar, aunque son múltiples las convenciones internacionales multilaterales sobre el paisaje.

⁶ COUNCIL OF EUROPE LANDSCAPE CONVENTION (ETS No. 176), *opened for signature at Florence, on 20 October 2000*. CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/desarrollo-territorial/090471228005d489_tcm30-421583.pdf

Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural

La Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural es un tratado internacional promovido por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). Esta convención se acordó en París el 23 de noviembre de 1972, entró en vigor el 17 de diciembre de 1975, y hasta el 23 de octubre de 2020 ha sido ratificada por 194 Estados. La última reunión se celebró en noviembre para sus 50 años, con una serie de eventos de gran interés.

Colombia accedió a la Convención del Patrimonio Mundial el 24 de mayo de 1983, según lo registra la página de la Unesco; sin embargo, el Ministerio de Relaciones Exteriores indica que entró en vigor para Colombia el 24 de agosto de 1983. Esta convención fue aprobada por la Ley 45 del 15 de diciembre de 1983, publicada el 22 del mismo mes, durante la presidencia de Belisario Betancur, y fue promulgada por Decreto 435 de 1997, publicado en el *Diario Oficial* el 24 de febrero de 1997.⁷

La Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial se creó por la importancia de los monumentos y su conservación, pero luego se extendió, ampliamente, a otras manifestaciones del paisaje, tanto urbano como rural, y a su protección. Esta convención hizo una lista de sitios protegidos, la cual se ha venido ampliando, y en la actualidad incluye 981 sitios. Además de esos sitios protegidos, la convención extendió su margen para proteger todos los paisajes, entre ellos los culturales. Los paisajes culturales son aquellos que tienen una significación histórica, etnográfica, comunitaria, en síntesis, cultural, en cuanto contribuyen a mantener, a recordar y a servir de testigo vivo de estos elementos.

Uno de los principios fundamentales de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial consiste en que los países miembros acuerdan identificar y nominar ciertas propiedades de su territorio nacional para que sean consideradas en ser inscritas en la lista del patrimonio mundial.

⁷ El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia anota: “No existe sentencia de constitucionalidad debido a que el tratado fue aceptado antes de la Constitución de 1991”. <http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/SitePages/VerTratados.aspx?IDT=a8ad3b7e-d278-4439-ab51-6ea8e1e71b44>

Cuando un Estado parte nombra una propiedad, brinda detalles de cómo se protege esa propiedad y proporciona un plan de gestión para su mantenimiento. También se espera que los Estados parte protejan los valores de ese patrimonio mundial inscrito, y se les anima a informar, periódicamente, sobre su estado.

De la lista del Patrimonio Mundial (Patrimonio de la Humanidad) con 981 sitios, nueve de ellos se encuentran en Colombia (así sea parcialmente, como es el caso del Qhapaq Ñan):⁸

1. *Puerto, fortificaciones y conjunto monumental de Cartagena*

Fue el primer sitio de Colombia inscrito en la lista de Patrimonio Mundial (1984), por ser un ejemplo eminente de la arquitectura militar española de los siglos XVI, XVII y XVIII, el más grande de América Latina y uno de los mejor conservados, actualmente. El conjunto existente hoy es fruto de las diferentes estrategias de defensa de la ciudad, determinadas en parte por las particularidades geográficas de Cartagena y de su bahía.

2. *Parque Nacional Los Katíos*

Este parque es considerado la más importante barrera para el intercambio de la fauna entre Norte, Centro y Suramérica, es una de las razones para que fuera incluido en la lista de Patrimonio Mundial en 1994. Está ubicado al noroccidente de Colombia, limita con la República de Panamá y está bajo la jurisdicción de los municipios de Riosucio (Chocó) y Turbo (Antioquia). Posee una de las floras más ricas del mundo en términos de biodiversidad y alberga varias especies animales amenazadas.

3. *Centro histórico Santa Cruz de Mompox*

El crecimiento urbano de Mompox (ubicado en el departamento de Bolívar) ha estado siempre limitado y definido por el río Magdalena, y no alrededor de una plaza principal como ocurrió en la mayoría de las poblaciones de origen español. Después de que el cauce del río Magdalena se desviara, a mediados del siglo XIX, Mompox quedó sin posibilidad de navegación. Ese aislamiento facilitó que sus inmuebles y el centro histórico se hayan conservado de manera excepcional, y también esta una de las razones para ser incluido en la Lista de Patrimonio Mundial, en 1995.

⁸ MINISTERIO DE CULTURA, Lista de Patrimonio Mundial, <https://www.mincultura.gov.co/areas/patrimonio/unesco/lista-patrimonio-mundial/Paginas/default.aspx>
También en: Lista del Patrimonio Mundial, <https://whc.unesco.org/es/list/>

4. *Parque Arqueológico de San Agustín*

El Parque Arqueológico de San Agustín se encuentra en los municipios de Isnos y San Agustín, en el suroccidente de Colombia, y hace parte del “Cinturón Andino”. En 1995 fue incluido en la Lista de Patrimonio Mundial, comprendiendo dos parques nacionales: San Agustín y Alto de los Ídolos. En San Agustín se encuentra el que es considerado como el mayor conjunto de monumentos religiosos y esculturas megalíticas en América del Sur.

5. *Parque Arqueológico de Tierradentro*

El Parque Arqueológico de Tierradentro se constituyó para proteger una extensa área donde se han encontrado hipogeos y estatuas precolombinas. Los sitios arqueológicos más importantes del parque son el alto del Aguacate, alto de San Andrés y alto del Duende. El Parque Arqueológico de Tierradentro está localizado en el departamento del Cauca, en inmediaciones de los municipios de Belalcázar e Inzá, territorio que queda sobre la cordillera Central, la más alta de los tres ramales en que se dividen los Andes, en el sur del país.

6. *Santuario de Fauna y Flora del Malpelo*

Malpelo está ubicada a 490 kilómetros de la costa de Buenaventura, en el Pacífico colombiano; fue incluida en la Lista de Patrimonio Mundial en 2006, por constituir “... la reserva más grande protegida contra la pesca en el Pacífico oriental tropical” y ha sido considerada un verdadero laboratorio viviente. Es la novena área marítima de protección absoluta más grande del mundo y uno de los cinco lugares más hermosos para practicar el buceo.

7. *Paisaje Cultural Cafetero*

Incluido en la Lista del Patrimonio Mundial en junio de 2011, el Paisaje Cultural Cafetero constituye un ejemplo sobresaliente de adaptación humana a condiciones geográficas difíciles sobre las que se desarrolló una caficultura de ladera y montaña. Se trata de un paisaje en el que se conjugan elementos naturales, económicos y culturales, con un alto grado de homogeneidad en la región y excepcional en el mundo. Esta región se destaca por sus formas particulares de vivienda y asentamientos humanos. Este honor, solo lo tienen actualmente otros dos paisajes culturales de América Latina: el Paisaje Agavero y las Antiguas Instalaciones Industriales de Tequila de México y el Paisaje Arqueológico, de las primeras plantaciones de café en el sureste de Cuba.

8. *Qhapaq Ñan – Sistema vial andino*

El Qhapaq Ñan fue la columna vertebral del poder político y económico del Tawantinsuyu (Imperio incaico). Se trata de una demostración única

de tecnología e ingeniería, desarrolladas para resolver los retos planteados por la geografía andina y sus variados paisajes, mediante la construcción de caminos, carreteras, puentes, escaleras, zanjas y muros, que cubren una extensa área geográfica, desde el sur de Argentina hasta el suroccidente de Colombia. A este sistema están asociadas 232 comunidades en los seis países y más de 300 sitios arqueológicos. Fue inscrito el 21 de junio de 2014, durante la 38ª Sesión del Comité de Patrimonio Mundial, en Doha-Qatar.

9. *Parque Chiribiquete – La maloca del jaguar*

Situado al noroeste de la Amazonia colombiana, el Parque Nacional de Chiribiquete es el territorio natural protegido más extenso de todo el país. Una característica del sitio es la presencia de tepuyes, las grandes formaciones rocosas elevadas y aisladas, de pendiente vertical y cimas planas, que dominan la jungla. En las paredes de unas 60 grutas situadas al pie de estas elevaciones hay más de 75.000 pinturas cuya ejecución se remonta a unos 20.000 años antes de nuestra era. Presuntamente relacionadas con un culto al jaguar, símbolo de potencia y fertilidad, esas expresiones pictóricas representan escenas cinegéticas, guerreras, danzantes y ceremoniales. Las comunidades indígenas que no se hallan directamente presentes en este sitio lo consideran territorio sagrado.^{9, 10}

Convenio del Paisaje del Consejo de Europa¹¹

Este tratado del Consejo de Europa, celebrado en Florencia el 20 de octubre del año 2000, se encuentra abierto a la firma de Estados miembros, y también abierto a la adhesión por la Unión Europea y por Estados no miembros, como sigue:

El Convenio tiene como objetivo animar a las autoridades públicas a adoptar políticas y medidas a nivel local, regional, nacional e internacional, para proteger, gestionar y planificar los paisajes en toda Europa. Abarca todos los paisajes, tanto destacados como ordinarios, que determinan la calidad del entorno de vida de las personas. El texto prevé un enfoque flexible de los paisajes, cuyas características específicas exigen diversos

⁹ UNESCO. Chiribiquete National Park, “The maloca of the jaguar”, <https://whc.unesco.org/en/list/1174>

¹⁰ UNESCO/ERI, CC-BY-SA IGO 3.0

¹¹ CONSEJO DE EUROPA, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=176>

tipos de actuación, que van desde la conservación estricta, pasando por la protección, la gestión y la mejora, hasta la propia creación.¹²

El Convenio propone medidas legales y financieras, a nivel nacional e internacional, destinadas a dar forma a:

[las] políticas de paisaje y promover la interacción entre las autoridades locales y centrales, así como la cooperación transfronteriza en la protección de los paisajes. Establece una gama de soluciones diferentes que los Estados pueden aplicar, de acuerdo con sus necesidades específicas.

Los comités intergubernamentales del Consejo de Europa supervisarán la implementación de la convención. El texto también prevé un premio del Paisaje del Consejo de Europa, que se otorgará a las autoridades locales o regionales o a una ONG que haya introducido políticas o medidas ejemplares y duraderas para proteger, gestionar y planificar los paisajes.¹³

Un ejemplo de un país europeo que no es miembro de esta convención, que es Austria, indica que, según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, allí hay, por razón de su legislación interna, 1663 áreas protegidas que ocupan el 29,28% del territorio, unos 24.572 km² de un total de 83.912 km². De estas 482 son reservas naturales, 20 son parques nacionales (muchos son fracciones de los seis reconocidos), 50 son parques naturales, uno es área natural, cuatro son áreas de protección natural y paisajística, 274 son áreas de protección del paisaje, 325 son secciones de paisaje protegido, cinco son áreas de protección de la flora, diez son áreas de descanso, ocho son áreas de conservación especial, 18 son objetos de protección natural de interés local, seis son hábitats protegidos, tres son biotopos protegidos, tres son áreas de desarrollo ecológico, doce son parques de la biosfera, diez son áreas de protección regional y otra es un área de protección *ex lege* de 69 ha., que se encuentra en Viena.¹⁴

¹² *Ibidem.*

¹³ *Ídem.*

¹⁴ Son áreas protegidas en Austria, de acuerdo con Wikipedia: Landschaftsschutzgebiet Ex Lege: Spk-Fl. N. Bo Per 1.3.1985, https://es.wikipedia.org/wiki/%C3%81reas_protegidas_de_Austria#cite_note-1

Las normas nacionales sobre la protección del paisaje

La Constitución Nacional de Colombia envuelve el concepto del paisaje a través de la protección del medio ambiente en su artículo 79, y de protección de las riquezas culturales y naturales en su artículo 8. Igualmente, en su artículo 95 se instauro el deber de proteger los recursos naturales y velar por la conservación del medio ambiente. Y su artículo 63 se refiere a la inalienabilidad de ciertos bienes de uso público, como los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, todos los cuales, por supuesto, pueden ser parte del paisaje natural o construido.

El Código de Recursos Naturales de 1974 (Decreto 2811 de 1974) define el paisaje como parte de los recursos naturales renovables, y considera como deterioro al ambiente en su artículo 8, literal j: “la alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales...”.

Cuando el Código se refiere a los parques naturales, en su artículo 328, establece que dos de las finalidades principales del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) son:¹⁵

a. Conservar con valores sobresalientes de fauna y flora, y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral con principios ecológicos, para que permanezcan sin deterioro.

[Y, por otra parte]

c. ... proteger ejemplares de fenómenos naturales, culturales, históricos y de otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad.

La parte V del mismo Código, se refiere específicamente a los “Recursos del paisaje y [...] su protección”, en esta forma:

Artículo 302.- La comunidad tiene derecho a disfrutar de paisajes urbanos y rurales que contribuyan a su bienestar físico y espiritual. Se determinarán los que merezcan protección.

¹⁵ Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-de-parques-nacionales-naturales/>

Artículo 303.- Para la preservación del paisaje corresponde a la administración:

- a. Determinar las zonas o lugares en los cuales se prohibirá la construcción de obras.
- b. Prohibir la tala o la siembra o la alteración de la configuración de lugares de paisaje que merezca protección.
- c. Fijar límites de altura o determinar estilos para preservar la uniformidad estética o histórica.
- f. Tomar las demás medidas que correspondan por ley o reglamento.

Artículo 304.- En la realización de las obras, las personas o entidades urbanizadoras, públicas y privadas procurarán mantener la armonía con la estructura general del paisaje.

Posteriormente, el Decreto 1715 de 1978 que reglamenta el Código, lo hace específicamente en cuanto la protección del paisaje en varios artículos:

Artículo 1°.- El Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, (Inderena) determinará los paisajes que merezcan protección, teniendo en cuenta lo dispuesto por los artículos 302 y 304, del Decreto-Ley 2811 de 1974.

Artículo 2°.- Con el fin de garantizar a los usuarios de carreteras nacionales el disfrute del paisaje, se considera necesario proteger una zona a lado y lado de las mismas, cuya anchura será determinada por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto-Ley 154 de 1976.

Artículo 3°.- Para los fines de este decreto, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, conjuntamente con el Inderena, determinará la anchura de la zona a que se refiere el artículo anterior, y establecerá en la misma forma las prohibiciones, restricciones o regulaciones a que haya lugar en relación con la instalación o colocación de vallas y avisos que tengan fines publicitarios o de propaganda en general, y que se tendrán en cuenta para la expedición de la licencia a que se refiere el artículo 7 de la Resolución 6682 de 1973 emanada del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

Artículo 4°. Se prohíbe deformar o alterar elementos naturales como piedras, rocas, peñascos, praderas, árboles, con pintura o cualquier otro medio para fines publicitarios o de propaganda en general. Tampoco se podrán aducir fines artísticos para producir tales efectos.

Artículo 5°. Al tenor de lo establecido por el artículo 8°, letra j del Decreto-Ley 2811 de 1974, la alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales es un factor que deteriora el ambiente; por consiguiente, quien produzca tales efectos incurrirá en las sanciones previstas en el artículo 18 de la Ley 23 de 1973, así...

Posteriormente, viene la Ley 99 de 1993, que se refiere al paisaje en el artículo 1 de la misma, numeral 8, que considera al paisaje como un patrimonio común, y ordena su protección.

Pocos años después, la Ley 397 de 1997, en consonancia con los desarrollos de la Convención del Patrimonio de la Humanidad, reglamenta los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución, que se refieren al patrimonio cultural de la nación y crea el Ministerio de Cultura. En la definición de patrimonio cultural de la nación, en el artículo 4 de esta ley, es claro que se incluye el paisaje como parte de ese patrimonio:

Artículo 4°.- Definición de patrimonio cultural de la nación. Modificado por el artículo 1° de la Ley 1185 de 2008. El patrimonio cultural de la nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular.

Artículo 14°.- Registro nacional de patrimonio cultural. Modificado por el artículo 9 de la Ley 1185 de 2008. La nación y las entidades territoriales estarán en la obligación de realizar el registro del patrimonio cultural. Las entidades territoriales remitirán periódicamente al Ministerio de Cultura, sus respectivos registros, con el fin de que sean contemplados en el Registro Nacional del Patrimonio Cultural.

El Ministerio de Cultura reglamentará lo relativo al registro y definirá las categorías de protección aplicables a los diversos tipos de bienes registrados, en coordinación con las entidades territoriales.

Artículo 18°.- De los estímulos. El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, establecerá estímulos especiales y

promocionará la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales. Para tal efecto establecerá, entre otros programas, bolsas de trabajo, becas, premios anuales, concursos, festivales, talleres de formación artística, apoyo a personas y grupos dedicados a actividades culturales, ferias, exposiciones, unidades móviles de divulgación cultural, y otorgará incentivos y créditos especiales para artistas sobresalientes, así como para integrantes de las comunidades locales en el campo de la creación, la ejecución, la experimentación, la formación y la investigación a nivel individual y colectivo en cada una de las siguientes expresiones culturales:

[...] d) Expresiones culturales tradicionales, tales como el folclor, las artesanías, la narrativa popular y la memoria cultural de las diversas regiones y comunidades del país; [...] g) Museos (museología y museografía); h) Historia; i) Antropología; [...] k) Arqueología; l) Patrimonio; [...] ñ) Y otras que surjan de la evolución sociocultural, previo concepto del Ministerio de Cultura.¹⁶

La Corte Constitucional no ha sido ajena a los temas relacionados con el paisaje. En esta forma, las autoras Cristina Penagos Jiménez y Luciana Moreno Múnera en su monografía sobre el tema “Alcance, límites, y técnicas para la protección del paisaje en el ordenamiento jurídico colombiano y las sanciones a su afectación”, nos refieren lo siguiente:

Jurisprudencialmente, la Corte Constitucional también tiene diferentes concepciones. A modo de ejemplo, en la Sentencia C-346 de 1997 se reconoce el paisaje como parte del espacio público, y se establece: “... constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, [...] para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-346, 1997). Luego, la Sentencia C-046 de 1998 reconoce el deber que tiene el Estado de proteger el medio ambiente y recuerda que el paisaje es un elemento integrante del mismo. Después, en la Sentencia C-598 de 2010 se configura el paisaje como rasgo característico de los Parques Naturales que deben ser preservados. Lo cierto es que lo dicho por la Corte Constitucional sobre el paisaje es poco, no hay un concepto concreto de paisaje, sino que se hace alusión al mismo como algo residual.

¹⁶ Anoto que no existe razón para no incluir en los estímulos expresiones artísticas como la arquitectura y el paisajismo, las cuales merecen ser objeto de estímulos también.

Lamentablemente, los jueces consideran que están protegiendo el paisaje con solo mencionarlo.¹⁷

La normativa más reciente sobre el tema del paisaje en Colombia es el Decreto 1516 de 2022, emitido por el presidente Iván Duque, justo antes de terminar su presidencia, el 4 de agosto de este año.

Este Decreto 1516 de 2022 define los paisajes culturales, y establece unas categorías en forma enunciativa (artículo 1, que modifica el art. 2.4.3.1. del Decreto 1080 de 2015):

... son los territorios producto de la interrelación entre grupos sociales, comunidades o colectividades con su territorio o la naturaleza, referentes de procesos históricos, económicos, sociales, políticos, culturales o espirituales, que ilustran las formas de ocupación y manejo del territorio, por lo tanto son factores de identidad, pertenencia o ciudadanía, contienen bienes, manifestaciones, productos y todos aquellos elementos que son expresiones de la identidad cultural y que son representativos de una región claramente definida, e ilustran los elementos culturales esenciales y distintivos. Mediante la valoración y el manejo sostenible de estos lugares se posibilita de manera efectiva el goce de los derechos culturales.

[...]

Categorías de paisajes culturales

1. *Claramente definido, concebido y creado intencionalmente por el ser humano.* Se refiere a espacios transformados por la intervención del hombre, estéticamente reconocibles y que responden a unas determinadas características estético-formales, con frecuencia relacionadas con edificaciones o conjuntos. Comprende los paisajes de jardines y parques creados, así como sitios que poseen valores de orden estético, artístico, histórico, ambiental, simbólico y/o social, entre otros. Dentro de sus componentes se pueden identificar bienes culturales muebles e inmuebles, prácticas culturales, elementos bióticos y/o la presencia de cuerpos de agua, entre otros. Se constituyen en espacios para el encuentro, la contemplación, el esparcimiento y el ocio. Son espacios que requieren de mantenimiento y cuidado en el tiempo para la conservación de sus atributos.

¹⁷ Cristina PENAGOS JIMÉNEZ y Luciana MORENO MÚNERA, “Alcance, límites, y técnicas para la protección del paisaje en el ordenamiento jurídico colombiano y las sanciones a su afectación”, monografía (Medellín: Universidad Eafit, Facultad de Derecho, 2018).

2. *Evolucionado orgánicamente*. Es fruto de una exigencia originalmente social, económica, administrativa o religiosa que ha alcanzado su forma actual por asociación y como respuesta a su entorno natural. Incluyen lugares geológicos y yacimientos paleontológicos fruto de la evolución de la Tierra, los procesos que la han modelado, los climas y paisajes del pasado y presente, el origen y la evolución de la vida.

3. *Asociativos*. Este tipo de paisajes expresa la asociación cultural, religiosa, simbólica o espiritual de determinados grupos humanos sobre un territorio y los elementos naturales que contiene, permiten el desarrollo de la vida social y cultural de comunidades o colectividades a través de la práctica y disfrute de manifestaciones relevantes de su patrimonio cultural inmaterial. Son paisajes en los que las comunidades o grupos sociales han conferido al componente natural importantes connotaciones religiosas, espirituales, artísticas o culturales, aunque no haya gran presencia de elementos materiales muebles o inmuebles. Así se establecen fuertes vínculos sociales con los elementos de carácter natural, lo que es muestra de procesos y prácticas de recreación y construcción de memoria colectiva.

4. *Lugares de memoria*. Espacios o sitios donde comunidades o colectividades a través del recuerdo, dan testimonio de su historia, constituyéndolos en hitos o referentes culturales.

[...] Corresponden a paisajes asociados al acontecimiento de hechos históricos, religiosos, políticos, sociales y/o culturales cuya conmemoración cobra una gran importancia en la preservación de la memoria colectiva.

5. *Complejos socioculturales*. Lugares donde conviven múltiples formas de concebir y habitar el espacio y el territorio. En estos lugares, las diferentes colectividades o comunidades desarrollan prácticas culturales que devienen en referentes de convivencia ciudadana.

[...] Corresponden a paisajes asociados a formas de intercambio cultural y a formas particulares de concebir y habitar el territorio.

Igualmente, el Decreto 1516 de 2022, en sus artículos 2 al 7, incorpora normas de procedimiento y determina las condiciones generales para la aplicación de Planes de Manejo Arqueológico (PMA) para paisajes culturales, de acuerdo con el modelo del *Instituto Colombiano de Antropología e Historia* (ICANH) para las Áreas Arqueológicas Protegidas (AAP). El decreto citado también crea los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP), para mejorar la conservación de los paisajes culturales.

La protección del paisaje del valle del Riofrío en el municipio de Tabio, Cundinamarca

Es en este contexto, anterior a la Constitución de 1991, en el cual se crea un grupo de trabajo en el que participaron varias personas, dirigidas por el Dr. Germán Cavelier, entre ellas el ilustre ambientalista Julio Carrizosa y el renombrado arquitecto paisajista Santiago Reyes.

El grupo de trabajo contactó al entonces gobernador de Cundinamarca, Jaime Posada, quien, muy interesado en los aspectos culturales relacionados con el paisaje, emitió el Decreto 1677 de julio 31 de 1990, que fue la base para la redacción posterior de un proyecto de reglamento del paisaje en el valle de Riofrío.

De este Decreto 1677 de 1990 cabe destacar lo siguiente:

- Considera necesario tomar medidas de conservación y preservación del valle del Riofrío, en Tabio - Cundinamarca, por ser “...una privilegiada zona de paisaje, fauna y flora”.
- Declara una Zona de protección del paisaje en la cuenca superior del Riofrío, en los municipios de Tabio y Zipaquirá, y determina las coordenadas.
- Crea la Autoridad del valle de Riofrío, en la que incluye a varias autoridades públicas y a un representante de los vecinos de la cuenca, designado por la Asociación de Defensores del Paisaje de Riofrío, y promueve la creación de la Asociación.
- A esa autoridad se la dota de varias funciones, como las siguientes:
 1. Dictar un reglamento que permita proteger los recursos naturales, el medio ambiente y, especialmente el paisaje; en concordancia con las disposiciones legales vigentes, especialmente con las contempladas en los decretos que se adicionan por el presente.
 2. Promover el desarrollo armónico de la cuenca superior del Riofrío mediante la aplicación de los principios enunciados en el Reglamento a que se refiere el punto anterior.
 3. Coordinar los esfuerzos de las autoridades y de los habitantes de la cuenca superior del Riofrío para lograr una observancia estricta del reglamento.

4. Servir de lazo de unión entre los habitantes de la cuenca superior del Riofrío y las autoridades de la zona.
5. Fomentar las obras útiles que beneficien al mayor número de habitantes de la cuenca superior del Riofrío.
6. Procurar por todos los medios el imperio de la ley, el orden y la seguridad personal de los habitantes de la cuenca superior del Riofrío.
7. Obtener el mayor cubrimiento de los servicios de seguridad social para los vecinos de la cuenca superior del Riofrío.
8. Denunciar a las autoridades todo intento de destrucción o degradación de los recursos naturales renovables y no renovables existentes en la cuenca superior del Riofrío, hasta lograr que se restablezca el imperio de las normas del reglamento.
9. Velar porque la educación escolar de primaria se haga extensa a todos los menores de la cuenca superior del Riofrío.
10. Fomentar las empresas útiles y dignas de apoyo que se traduzcan en beneficio de los trabajadores del agro.
11. Estimular las sanas diversiones folclóricas y deportivas para la juventud de la cuenca superior del Riofrío.
12. Ver por los ancianos desamparados, para asegurarles su subsistencia, salud y bienestar.¹⁸

El Reglamento al que hace referencia el Decreto 1677 posiblemente fue el que se encargaron de redactar, con la mayor dedicación, perfección en el lenguaje y completitud en su contenido, Julio Carrizosa Umaña y Santiago Reyes (q.e.p.d.), mencionados anteriormente.

El reglamento contiene las siguientes materias:

- I. Normas sobre protección de la topografía.
- II. Normas paisajísticas de las construcciones civiles y arquitectónicas.
- III. Normas sobre vallas y avisos.
- IV. Normas sobre protección y uso de la flora.
- V. Incentivos: Asociación de Defensores del Paisaje del Riofrío.

¹⁸ Decreto 1677 de 1990 del Departamento de Cundinamarca.

- VI. Conservación de las aguas.
- VII. Protección contra el ruido.
- VIII. Protección de la fauna.
- IX. Disposición de basuras.
- X. Lista de especies recomendadas.
 - a. Para la conservación de cuencas hidrográficas
 - b. Rompevientos
 - c. Maderable y reforestación
 - d. Postes vivos
 - e.
 - 1. Recuperación y estabilización de suelos
 - 2. Cobertura
 - f. Setos
 - g. Ornamentales
 - 1. Pequeños, para encubrir construcciones de un (1) piso
 - 2. Medianos, para encubrir construcciones de dos pisos
 - 3. Grandes, para encubrir construcciones de tres pisos
 - 4. Muy grandes, para encubrir estructuras muy altas, de más de nueve (9) metros.
 - h. Formas vegetales con limitaciones
 - 1. Se deben colocar lejos de los desagües
 - 2. Esterilizan o resecan el suelo
 - i. Especies vegetales que atraen avifauna
 - j. Especies que sirven de alimento a la fauna
 - k. Aves (34 especies)
 - l. Mamíferos

Luego viene el propósito del reglamento: “Establecer las normas mínimas, a las cuales se deben someter las actividades industriales, agrarias, comerciales y de construcciones arquitectónicas o civiles, para conservar,

y/o recuperar, en donde ha perdido su identidad, el paisaje de la cuenca del Riofrío.”

Y la parte más poética del reglamento, que es la descripción del paisaje del valle, redactada por Santiago Reyes, de la cual solamente citaré unos apartes:

Nace el Riofrío en tierras altas y frías, al pie de pajonales y frailejones, entre la niebla del bosque de más de tres mil (3.000) metros de altitud. Fluye luego, con aguas cristalinas, entre matas de chusque, angelitos, encenillos, helechos, musgos y líquenes; después entre duraznillos, alisos, arbolocos y sangregaos, que cargan sobre su ramaje quiches y bromelias de espectaculares floraciones rojas. Es un río de sorpresas. Corre mansamente, en compañía del croar de las ranas, formando perezosos meandros, por unos cientos de metros, y de repente se precipita entre grandes piedras hermosamente cubiertas por musgos y cortinas de bejucos.

[...]

Una vez en la llanura, el río transita suavemente sobre terrenos de inclinaciones menores de 20° en las cuales crecen praderas de “kikuyo” color verde amarillento, o “raigrás” y “carretón” color verde esmeralda claro. Sobre esta pradera hay acentos de vegetación globosa, oval, o fungiforme, conformada por arbustos verde-oscuros de tono intenso, raramente combinados con vegetación clara y acentos verticales aislados, o en “alamedas”, de árboles de gran talla, de follaje ralo, denso y semidenso, generalmente de verde muy oscuro, algunas veces acompañado por árboles de menor talla y color verde más claro.

[...]

Todo el paisaje se encuentra inscrito en la gama de los verdes: un verde claro con acentos y trazos oscuros en la planicie, o en las lomas suavemente onduladas; un verde oscuro denso, azulado, a veces casi negro, que forma el marco del conjunto al ocupar las alturas distantes. No hay toques de otros colores, ya que las construcciones a lo lejos no son muy aparentes, salvo el rojo de algún tejado, que da el contraste indispensable para acentuar la universalidad del verde.

[...]

En los meses de temporada el campo se cubre de flores, bellas pero pequeñas, tal como ocurre siempre con la flora de estos pisos térmicos. Florecen

entonces en la planicie el diente de león, los carretones y multitud de hierbas postradas, algunas parientes de las sietecueros, y en las colinas los tunos, las uvas de anís y el laurel de cera, se visten de florecillas, mientras en zonas abiertas del bosque los digitales muestran sus atractivas campanas moradas o rosáceas, al lado de las flores violetas de los cultivos de papa; en sitios húmedos el duraznillo y espectaculares velitas amarillas se asocian brillantemente con los sietecueros y enredadas sobre árboles, muchas veces abrazando a las cercas, se hallan las pasifloras de largas flores atrompetadas. Más arriba, en el páramo, el quebrolo de florecitas rosadas acompaña a las grandes flores amarillas de los frailejones entre la quietud de la niebla.

[...]

Toda la flora anterior da albergue a fauna, que en el caso de los mamíferos no es muy abundante en especies: ardillas que se alimentan de frutos del nogal; murciélagos que sacan néctar del sietecueros rojo; faras y ratones de monte que son frugívoros.

[...]

La avifauna, en cambio, es numerosa y está representada, a lo menos, por treinta y cuatro (34) especies, las cuales son más abundantes en las colinas, donde la presencia del hombre es menos frecuente que en la planicie. Es allí, donde aún se puede escuchar en muchos bosquecillos, la voz incomparable del “clarinero”, junto a la de la mirla o la del toche, destacándose sobre el chillido intermitente de los colibríes, mientras se oye el escarbar de las hojas secas de los copetones y su trino elemental siempre repetido. Solo de vez en cuando se rompe este “silencio”, con el ruido de un auto-motor que se pierde a lo lejos.

[...]

Por último, es indispensable señalar la importancia de este “silencio”, como elemento esencial del paisaje de la cuenca del alto Riofrío; entendiéndose por “silencio”, la ausencia de ruidos producidos por el hombre, especialmente los mecánicos que enmascaran (cuando existen) los sonidos de fenómenos naturales, como las caídas de agua; o de la fauna, como el canto de las aves, el croar de las ranas y el zumbar de los insectos.¹⁹

¹⁹ *La protección del paisaje en la cuenca alta del valle de Riofrío en el municipio de Tabio, Cundinamarca*. Compilación de Germán Cavalier, publicada en versión mecanográfica por Cavalier Abogados, 1992.

Terminada esta descripción, se da paso al reglamento mismo, que establece, en forma detallada, una serie de recomendaciones sobre la topografía de la cuenca, las obras civiles o arquitectónicas, avisos y vallas de propaganda, cercas, los materiales permitidos, los colores de las mismas, así como los colores de las casas y los muros, el uso de la flora y el cuidado de la fauna, incentivos y sanciones, aguas, contaminación acústica, y basuras.

Esperemos que este reglamento sirva como modelo para muchos municipios de Colombia.

Bogotá, septiembre de 2022.