

**ALCANCE, LÍMITES, Y TÉCNICAS PARA LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE EN EL
ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO Y LAS SANCIONES A SU
AFECTACIÓN**

CRISTINA PENAGOS JIMÉNEZ

LUCIANA MORENO MÚNERA

MONOGRAFÍA

CRISTIAN ZAPATA ECHAVARRIA

ASESOR

UNIVERSIDAD EAFIT

FACULTAD DE DERECHO

MEDELLÍN

2018

Resumen

El paisaje, al ser un recurso natural renovable y estar amparado por la Constitución Política de 1991, debe ser sujeto de protección jurídica específica en el ordenamiento jurídico colombiano. Por esta razón, el presente trabajo, expone el rol que cumple el paisaje en la vida de los individuos, como elemento determinante en el desarrollo sostenible del país, y más importante aún, como elemento imprescindible para ordenar y gestionar el territorio. Adicionalmente, se analiza la normatividad y jurisprudencia existente en Colombia a lo largo de los años, con el objetivo de determinar el alcance normativo de su protección, y los criterios allí expuestos para precisar sus posibles infracciones, parámetros de afectación y el régimen de sancionatorio aplicable al mismo.

Palabras clave

Paisaje, protección del paisaje, paisaje rural, paisaje urbano, afectación al paisaje, recurso natural renovable, daño ambiental, sanciones ambientales, principios generales ambientales.

Contenido

	Pág.
1. Introducción	4
1.1. Planteamiento del problema.....	4
1.2. Justificación y alcance	4
1.3. Objetivos de investigación.....	6
1.4. Metodología	7
2. El paisaje.....	8
2.1. Definición de paisaje.....	8
2.2. Características del paisaje	13
2.2.1. Según la Doctrina.....	13
2.2.2. Características literales.	17
3. Protección jurídica del paisaje en Colombia	19
3.1. Normatividad sobre paisaje en Colombia	19
3.1.1. Etapa Proteccionista.....	19
3.1.2. Etapa del desarrollo sostenible.....	27
3.1.3. Etapa de judicialización.	49
3.2. Criterios para determinar las infracciones al paisaje	55
4. Aplicación de los principios ambientales al paisaje	64
4.1. Principios ambientales en la legislación colombiana y su aplicación para la protección del paisaje.....	67
5. Régimen sancionatorio ambiental del paisaje	76
6. Conclusiones	85

1. Introducción

1.1. Planteamiento del problema

La protección del paisaje en el ordenamiento jurídico colombiano es una necesidad latente a raíz de la falta de regulación concreta y de la evolución continua de la sociedad. Como recurso natural renovable, y parte integrante del medio ambiente, el paisaje es fundamental para ordenar y gestionar el territorio, brindar bienestar a las comunidades y fomentar el desarrollo y la economía del país. A pesar de esto, la normativa colombiana es insuficiente en cuanto a su tratamiento y los criterios específicos para determinar las sanciones aplicables a su afectación. Por esta razón, conviene aproximarse al término, abordando su alcance, características, normatividad existente, parámetros de afectación y régimen de responsabilidad aplicable. A su vez, como Estado Social de Derecho, el ordenamiento jurídico colombiano debe velar por conservar el paisaje y lo que éste concepto conlleva, para que las próximas generaciones puedan disfrutar de sus beneficios. Siendo así, el objetivo fundamental de esta investigación es determinar cuál es el régimen jurídico de protección del paisaje en Colombia, con el fin de demostrar el déficit actual del mismo.

1.2. Justificación y alcance

En el Derecho Internacional, son reconocidas las inmensas implicaciones que tiene el paisaje en la sociedad pues es considerado un bien jurídico y un derecho. Bajo ese marco, el paisaje debería igualmente ser considerado objeto de protección jurídica en un Estado Social de Derecho como Colombia. Para hacerlo, es necesario preguntarse ¿Cuáles son las razones que hacen del paisaje un bien merecedor de protección jurídica en un Estado Social de Derecho? Al respecto, existen múltiples razones, entre ellas: 1. El paisaje hace parte de la identidad y cultura de una comunidad

2. Brinda calidad de vida las personas 3. Puede ser fuente de riqueza y desarrollo para el país, y 4. Es esencial para el desarrollo sostenible.

En el contexto colombiano, el medio ambiente y el paisaje empezaron a adquirir importancia con el Decreto 2811 de 1974 por medio del cual se expide el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Este Código reconoce el paisaje como un recurso natural¹ renovable², perteneciente o de propiedad de la Nación que sirve para la satisfacción y bienestar de los seres humanos.

Posteriormente, con el Decreto 622 de 1977, se comienza a evidenciar el interés nacional en la protección del paisaje. En este Decreto, se establece que el paisaje está determinado por los valores naturales extraordinarios que posea una porción del territorio; pero, debe aclararse que el paisaje no es solo monumental, porque de considerarse así, se estaría dejando por fuera paisajes que, aunque menos extraordinarios, son de igual o mayor importancia por su identidad histórica y cultural de un territorio, o aquellos paisajes en zonas de recuperación que ayudan al renacimiento de la zona.

Por último, dentro de los propósitos de la Constitución Política de 1991, se encuentra como punto de partida la protección al medio ambiente. A raíz de haberse redimensionado la protección ambiental en la Constitución, se elevó el paisaje a la categoría de derecho colectivo y se calificó la Constitución como una constitución ecológica. Por lo tanto, este derecho se vuelve exigible a

¹ Es un componente de la naturaleza, es decir que no puede ser creado por el hombre, dispuesto para ser aprovechado en su forma natural sin modificaciones por los seres humanos.

² Es un recurso que puede reproducirse a una velocidad superior a la del consumo humano.

través de diversas vías judiciales en tanto el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población pasan a ser fines esenciales del Estado.

A pesar que Colombia es reconocida por su belleza y diversidad natural y es un Estado Social de Derecho, las normas consagradas en el ordenamiento jurídico, para salvaguardar los intereses paisajísticos, no son suficientes. En efecto, las que hacen mención al paisaje lo hacen de manera superflua y carecen de herramientas efectivas para su protección. Por lo anterior, resulta relevante estudiar la normatividad, su alcance y suficiencia.

1.3. Objetivos de investigación

1.3.1. Objetivos generales

1. Definir el alcance jurídico del término paisaje y sus diferentes características (paisaje artificial y urbano)
2. Establecer la normatividad existente a nivel nacional sobre el paisaje
3. Determinar los parámetros de afectación al paisaje y el régimen sancionatorio aplicable

1.3.2. Objetivos específicos

1. Explicar el paisaje como recurso natural renovable
2. Delimitar la noción normativa de daño ambiental, ¿Qué es daño al medio ambiente?
Identificar sus dos categorías: daño ambiental puro e impuro
3. Precisar la normatividad jurídica existente para la protección del paisaje
4. Determinar cuáles son las infracciones en contra del recurso natural del paisaje
5. Identificar el régimen sancionatorio aplicable en Colombia para afectaciones al paisaje

1.4. Metodología

Se realizará una investigación cualitativa sobre la protección jurídica del paisaje, comenzando por las normas jurídicas existentes y la jurisprudencia nacional aplicable. A su vez, se estudiará lo dicho por la academia acerca del paisaje, su protección, y posibles infracciones. Por último, se analizará la suficiencia de la protección jurídica del paisaje, los criterios de afectación existentes hasta ahora en el ordenamiento jurídico colombiano y se identificarán las posibilidades de una protección más efectiva.

2. El paisaje

2.1. Definición de paisaje

Para iniciar la presente investigación, lo primero es definir qué se entiende por paisaje. La palabra paisaje, proviene del latín *pagus* que significa “un distrito rural definido” (Jackson, 2010). En francés se dice *paysage*, en donde “pays” se refiere a una determinada región o país y “aje” es un sufijo utilizado para dar acción a una palabra (Concepto.de., 2018).

Desde sus orígenes, la palabra paisaje ha sido utilizada en múltiples disciplinas, desde el arte, hasta la geografía y en todas es entendida de manera diferente. Sin embargo, al analizar sus diversas concepciones, se evidencia que comúnmente es concebido como una extensión del terreno que se destaca por sus características (Concepto.de., 2018). En el Diccionario de la Real Academia Española existe una primera definición muy similar a la expuesta anteriormente, donde se define “paisaje” como: “i) parte de un territorio que puede ser observada desde un determinado lugar y ii) espacio natural admirable por su aspecto artístico” (RAE, 2018). Al respecto, actualmente la definición del diccionario es considerada anticuada y es evidente que su redacción está enfocada primordialmente en lo artístico. Hoy, el paisaje no es el territorio, el territorio es simplemente la base geográfica en la que se sitúa. El paisaje es un espacio dotado de vida y contenidos culturales, por lo tanto, es cambiante. En consecuencia, el geógrafo español Joan Nogué, se tomó el atrevimiento de formular una nueva definición de paisaje, según Nogué, el paisaje es “una composición de espacios hechos o modificados por el hombre para que sirvan de infraestructura o bagaje para nuestra existencia colectiva; y si bagaje parece inapropiadamente modesto en nuestro moderno uso de la palabra significa lo que pone de relieve no solo nuestra identidad y presencia,

sino también nuestra historia” (Jackson, 2010). En definitiva, el paisaje está compuesto por dos elementos esenciales: el natural y el cultural.

Por otro lado, en aras a encontrar una definición jurídica de paisaje, se analiza tanto la legislación nacional como internacional. Para comenzar, al indagar en el ámbito internacional, el referente más importante es el Convenio Europeo del Paisaje (CEP), que en su artículo primero define el paisaje como “cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos;” (Convenio europeo del paisaje, 2000). A partir de esta definición, se concluyó en primer lugar que el paisaje puede ser cualquier parte del territorio, zonas naturales, urbanas, rurales, e inclusive terrestres o marítimas. En segundo lugar, que la percepción de la población es la que determina qué es el paisaje y su ámbito de protección, dando pie a que no quede sujeta únicamente a la completa discreción de la administración (Sánchez, 2012).

Además de esta definición, el Convenio impone la obligación a los Estados Parte, de reconocer jurídicamente los paisajes por ser un elemento fundamental de la humanidad ya que expresan su cultura e identidad (Convenio europeo del paisaje, 2000). De lo anterior, se desprende el reconocimiento que le han hecho los organismos internacionales a la importancia cultural del paisaje.

Por su parte, en la legislación colombiana el paisaje es definido de distintas maneras. En primer lugar, el Decreto 2811 de 1974, el cual tiene por objeto la preservación del medio ambiente y el mejoramiento en la utilización de los recursos naturales en el cual comprende el paisaje como

constitutivo de los recursos naturales renovables, y se considera como deterioro al ambiente la alteración antiestética o perjudicial al paisaje. Posteriormente, se expidió el Decreto 622 de 1997, el cual tiene por objeto, a través de los parques naturales, entre otras cosas, preservar áreas que posean valores sobresalientes de paisaje (Decreto 622, 1977). De acuerdo a lo anterior, la protección del paisaje estaría determinada únicamente por su carácter excepcional.

Luego, el Decreto 1715 de 1978, da mayor alcance el término, pues comprende el paisaje no solo como recurso natural, sino además como el derecho que tiene la comunidad a disfrutar visualmente de él. Unos años después, la Ley 9 de 1989, en su artículo 5 define el paisaje como elemento constitutivo del espacio público, entendido el espacio público como:

El conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes. (Ley 9, 1989, art. 5)

Posteriormente, fue promulgada la Ley 99 de 1993. En el artículo primero, se definen los principios generales ambientales, entre ellos, el numeral 8 establece que el paisaje es un patrimonio común que debe ser protegido. Finalmente, la Ley 397 de 1997, introduce en nuestro ordenamiento el concepto de los paisajes culturales, como:

Todas aquellas porciones del territorio que hayan sido transformadas con los rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los

grupos humanos. (...) implica que este tipo de paisajes son fundamento de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad colombiana, y constituyen parte integral de la identidad y la cultura colombianas (Saldarriaga, 2013).

Hasta ahora, en el ordenamiento jurídico el paisaje ha sido concebido de diferentes formas, como: recurso natural renovable, área de valor sobresaliente, parte del espacio público, patrimonio común y como paisaje cultural.

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

De la misma manera, es necesario comprender la diferencia entre el paisaje artificial y el natural. Los paisajes naturales son aquellos formados por los propios ecosistemas o recursos naturales a lo largo del tiempo, en estos no habitan los individuos y por tanto no han sido intervenidos por el

hombre, aunque pueden ser utilizados transitoriamente por los individuos de forma turística. Están compuestos por elementos como: relieve, agua, clima, suelo, minerales, flora y fauna, monumentos naturales, peñascos, piedras, estoraques, marismas, estuarios etc. Al igual que los naturales, los paisajes artificiales, aunque estén compuestos por los mismos elementos, son habitados de forma permanente por el hombre y han sido transformados con el fin de suplir las necesidades de la sociedad.

Existe también una diferencia entre paisaje rural y urbano. El paisaje rural corresponde a aquellas áreas no clasificadas como urbanas, es decir que son áreas sin grandes aglomeraciones de población, y sin infraestructura típica de ciudad y se encuentran destinadas a diversas actividades como la agricultura, agropecuaria, de conservación, etc., donde la presencia de la naturaleza es preponderante y en general no son paisajes uniformes. Por el contrario, los espacios urbanos son de alta población y se utilizan para vivienda, actividades industriales, comerciales y de servicios y es común que los edificios y casas estén unos cerca de otros, que haya múltiples vías e incluso contaminación y mucho tráfico.

En conclusión, ni la legislación ni la jurisprudencia son claras al definir el concepto de paisaje y mucho menos el tratamiento del mismo. Debido a esto, es aún mayor la necesidad de fijar el alcance del término paisaje con el objetivo de determinar sus posibilidades jurídicas de protección.

2.2. Características del paisaje

2.2.1. Según la Doctrina.

Con el fin de comprender más a fondo la definición de paisaje, es necesario explorar sus diferentes características. Para ello, es menester empezar por las que enuncia la doctrina, entendida esta última como el conjunto de conceptos o estudios existentes sobre una materia.

La primera característica y más importante, es la calidad de vida que el paisaje brinda a las comunidades a su alrededor. El concepto paisaje y calidad de vida son elementos inseparables. Lo anterior aplica para todos los espacios: cotidianos, excepcionales, rurales o urbanos. Como recurso, afecta positivamente la capacidad psíquica e intelectual de los individuos al ser un espacio útil de descanso y tiempo libre (Chachon, 2013). Además, produce servicios ambientales fundamentales de esparcimiento y recreación; entendida la recreación como “instrumento para mejorar la mente, desarrollar el carácter, adquirir habilidades, mejorar la salud y la aptitud física, aumentar la productividad o la moral de los trabajadores, contribuyendo también al desarrollo personal y social”; (COLEF, 2006). El ser humano utiliza este tiempo para descansar y realizar actividades recreativas que le generen entretenimiento o placer, por eso al afectar el paisaje, se está limitando las diversas alternativas de recreación y los espacios públicos de calidad (COLEF, 2006). Por lo tanto, con estos servicios, el paisaje le está permitiendo a las sociedades alcanzar un equilibrio, para vivir con más comodidades, mejorar su calidad visual y reforzar los valores sociales y culturales.

En una sociedad cada día más urbana, en la que lo natural y lo urbano tengan que converger, creándose un “paisaje urbano”, el paisaje incide positivamente porque propende por un entorno

saludable, confortable y agradable para los humanos. Por esto, se debe velar por un derecho al espacio, al aire que se respira, y al disfrute del paisaje natural y el artificial limpio, ordenado y agradable para utilizarlo y vivirlo (Joan Costa Institute).

La segunda característica es la identidad que brinda a las comunidades. Por lo general, esta identidad, la brindan elementos como: historia, gente, formas de vida, trabajo, territorio y recursos naturales. El hecho que los recursos naturales formen parte de estos elementos, significa que juegan un rol fundamental en la construcción de identidad de las culturas. Los diferentes paisajes naturales o artificiales que crean los individuos, determinan la identidad de las mismas, materializando el conjunto de valores, creencias, y tradiciones de una sociedad en constante evolución. Así las cosas, la identidad es entendida como la apropiación e intervención de los individuos sobre su medio, y la forma como participan en la construcción social.

Ahora, antes de ahondar en el paisaje como componente indispensable para el desarrollo sostenible de un país, es necesario comprender el significado de este último. Según la Corte Constitucional en la Sentencia C-449 de 2015, el Estado debe propugnar por el desarrollo sostenible sin un aumento en el consumo de recursos que supere la capacidad de carga del medio ambiente, es decir, “un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-449, 2015). Al leer esta definición, es inevitable cuestionarse, ¿El mundo posee recursos suficientes para dar a las futuras poblaciones lo mínimo? O acaso, ¿Ya se han sobrepasado los límites de la naturaleza? El Estado no puede ser ajeno a esta protección, y debe atender constantemente el impacto ambiental que produce la agresiva urbanización de la sociedad

moderna. La forma de lograrlo, es apoyando las políticas públicas que promueven su control, e implementando proyectos territoriales que mejoren su futuro diagnóstico en relación con la sociedad civil (Mendoza, 2013).

Es importante resaltar que la protección de los espacios rurales, naturales y urbanos, debe ser compatible con el desarrollo económico del país. Para ello, es necesario sensibilizar a los ciudadanos, las empresas, y distintas administraciones sobre la importancia del paisaje como recurso estratégico para la generación de la riqueza. Algunos paisajes han adquirido el valor de patrimonio, además de constituirse como un recurso fundamental para el turismo y representar socialmente recreación, ocio, entretenimiento y distracción, factores que hacen que sea un concepto de gran utilidad social.

A su vez, las políticas de ordenación del territorio exponen la diversidad normativa y planificadora de los diferentes espacios, tanto naturales como artificiales. Por ejemplo, la Ley 388 de 1997, en el artículo 35 trae una nueva categoría de suelo, que es el suelo de protección, el cual será abordado a profundidad más adelante, pero su importancia en este acápite radica en que uno de los criterios para determinar las áreas que deben ser consideradas suelo de protección, es el paisaje.

A los poderes públicos, les corresponde estimar el valor del paisaje, intervenir para corregir las fallas del mercado y aplicar las políticas de corrección necesarias. Sin embargo, la participación de la población en la protección del paisaje también es esencial, en tanto limita estas facultades de la administración. Si la población no se manifiesta, es difícil fomentar una gestión sostenible de los recursos naturales y patrimoniales.

Por lo tanto, es necesario que los individuos valoren el paisaje como la expresión visual y espacial de su medio, y comprendan a fondo su fragilidad, con el fin de aplicar criterios de conservación y cuantificar sus pérdidas a lo largo del tiempo. Esta evaluación, permitirá identificar sus agentes destructivos y las medidas necesarias para mitigar los daños causados.

Al mismo tiempo, económicamente, no es conveniente para los ciudadanos perder más paisajes, razón por la cual es necesario controlar los impactos que los proyectos urbanos generan en el territorio. Aunque hay que reconocer que en la última década, la sociedad efectivamente ha interiorizado en mayor medida la conciencia ambiental, es importante seguir fomentando esta cultura de protección y control del entorno para alcanzar un equilibrio económico pues se presentan nuevas y constantes necesidades (Pedereros, 2004).

A su vez, el paisaje como recurso natural se entiende como:

Todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado en su estado natural por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades. Esto significa que para que los recursos naturales sean útiles, no es necesario procesarlos, por ejemplo, mediante un proceso industrial. Al mismo tiempo, los recursos naturales no pueden ser producidos por el hombre. (Portal Educativo, 2014)

La valoración del paisaje como recurso natural está ligada a la conservación de los espacios naturales, debido a que en estos últimos años se ha desarrollado un sistema sostenible de explotación, y se ha formado una estrecha relación entre lo urbano y lo rural.

2.2.2. Características literales.

Siguiendo con el mismo lineamiento, entre las características literales, se encuentran la estabilidad, visualización y utilidad como características fundamentales del paisaje. (Chachon, 2013)

La estabilidad, porque a mayor diversidad, mayor estabilidad en el futuro. Esta estabilidad depende de la sociedad y el uso que le dé al paisaje como realidad geográfica completa, porque a mayor riqueza, mayor disponibilidad de sus recursos y por ende mejor calidad de vida para las sociedades futuras. Por su parte, mientras exista mayor intervención y disturbios causados por el hombre, menos disponibilidad de sus recursos y beneficios a futuro. Las sociedades sometidas a procesos dinámicos de transformación experimentan frecuentes perturbaciones, causadas generalmente por la agresiva urbanización que trae consigo el siglo XXI.

La visualización del paisaje es otro elemento que no se puede dejar a un lado ya que incrementa la felicidad en los individuos. Aunque es complicado explicar la sensación que puede obtener el ser humano de contemplar su entorno, William Wordsworth un famoso poeta inglés, consideraba que la interacción con cualquier paisaje natural, generaba improntas en el alma que perduraban durante toda la vida, aunque uno regresara a su existencia urbana, y creía, que contemplarlos, respirarlos, tocarlos, sentirlos y rodearse de ellos era un bien en sí mismo. Entonces, más tarde, lejos de ellos,

uno podía recordarlos y volver a sentir sus efectos beneficiosos, como quien recuerda una vivencia trascendental (Parra, 2017).

Por último, pero no menos importante, entre este grupo de características encontramos la utilidad. Como se mencionó anteriormente, el paisaje es un producto de la naturaleza que proporciona satisfacción a los individuos. Sus placeres más que cuantificables en dinero, tienen un valor espiritual. Por esta razón, es necesario aprovecharlo como recurso natural renovable y respetar su realidad geográfica completa. Esta realidad hace referencia a elementos como; volumen, ubicación, pluralidad e integración de sus componentes, relaciones internas y externas, los individuos que lo componen, organización interior, y, por último, temporalidad (Jackson, 2010).

Una de las formas de respetar esta realidad geográfica, es integrando lo natural y lo artificial de forma proporcional. Es decir, los individuos deben identificar las diferentes escenas de paisaje (naturales y artificiales) para tratar de reducir los impactos causados por la expansión urbana. La forma de hacerlo es mediante la gestión y control del territorio. Al lograrlo, se hacen compatibles sus usos socioeconómicos, se garantiza su conservación y se posibilita su aproximación.

En conclusión, esta serie de características son necesarias para comprender qué se entiende por paisaje, debido a que frente al término existen diferentes conceptos que pueden resultar confusos para la sociedad. Esta confusión puede ser una de las razones por las cuales su protección no ha sido detallada, en tanto es imposible proteger una categoría tan amplia como lo es el paisaje, si no se tiene claridad frente al término y las características que encierra.

3. Protección jurídica del paisaje en Colombia

3.1. Normatividad sobre paisaje en Colombia

Con el objetivo de determinar si el paisaje es un bien sujeto de protección y tutela jurídica, y evidenciar en Colombia qué protección le ha sido otorgada a través de la legislación, se ha realizado una investigación de las principales normas que protegen el paisaje, para determinar el nivel de protección que se le otorga y la suficiencia del mismo. El paisaje es relevante como categoría jurídica porque es una pieza fundamental para el desarrollo sostenible de las comunidades, al aportar bienestar en la vida cotidiana de la población. Como Estado Social de Derecho, el ordenamiento jurídico colombiano debe velar por conservar el paisaje y lo que este término conlleva para que las próximas generaciones puedan disfrutar de sus beneficios.

3.1.1. Etapa Proteccionista. En el libro “La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014,” de Ernesto Guhl Nannetti y Pablo Leyva, los autores expresan su opinión frente a la evolución que han tenido las disposiciones ambientales en Colombia. En dicho libro, hacen alusión a las tres etapas del derecho ambiental en el ordenamiento jurídico colombiano (Guhl Nannetti & Leyva, 2015). La primera empieza en los años setenta y es conocida como la etapa proteccionista, durante la cual se expidieron la Ley 23 de 1973 que es la ley de responsabilidad ambiental, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el Decreto 622 de 1997, entre otros instrumentos normativos. En esta época, lo importante fue que por primera vez los recursos naturales adquirieron un régimen de protección, pues anteriormente para su regulación nos remitíamos al Código Civil. Al efecto, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente estableció que en Colombia existen recursos renovables y no renovables. Los no renovables son todos los hidrocarburos, de los cuales se

encarga el Ministerio de Minas, mientras que los renovables son los que se regeneran, que según el Código Nacional de Recursos Naturales son: aire, agua, flora, fauna, suelo y el más novedoso el paisaje.

Para empezar, la Ley 23 de 1973, expedida luego de la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano de 1972, tiene por objeto “prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente y buscar el mejoramiento, conservación y restauración de los recursos naturales renovables, para defender la salud y el bienestar de todos los habitantes del Territorio Nacional” (Ley 23, 1973, art. 1). De acuerdo a la misma, el medio ambiente es un patrimonio común, por lo tanto, el Estado y los particulares están encargados de su conservación al ser esta una actividad pública. La ley trae además algunos criterios para determinar qué se entiende por contaminación y qué elementos son contaminantes, para lo cual encarga al Gobierno Nacional de la ejecución de la política ambiental.

Para continuar, el paisaje como categoría jurídica fue consagrado inicialmente en el Decreto 2811 de 1974 por medio del cual se expide el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Este Código, reconoce el paisaje como un recurso natural³ renovable⁴, por lo tanto, es un recurso perteneciente o de propiedad de la Nación que sirve para la satisfacción y bienestar de los seres humanos.

El Código Nacional de Recursos Naturales se divide en dos secciones, un primer libro “Del ambiente” el cual contiene en general una política ambiental y factores de deterioro ambiental que se mencionan más adelante. El segundo libro, “De la propiedad, uso e influencia ambiental de los

³ Es un componente de la naturaleza, es decir que no puede ser creado por el hombre, dispuesto para ser aprovechado en su forma natural sin modificaciones por los seres humanos.

⁴ Es un recurso que puede reproducirse a una velocidad superior a la del consumo humano.

recursos naturales renovables,” determina las pautas para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. La trascendencia de este Decreto, radica en que el mismo considera el ambiente como un patrimonio común y un bien sujeto de protección y tutela jurídica y al paisaje como recurso natural renovable componente del mismo. Dentro de sus capítulos, se regula la forma en la que el Estado y los particulares deben participar en su preservación. A su vez, regula los elementos y factores que conforman el ambiente, tales como: manejo de recursos, atmósfera, aguas, tierra, flora, fauna fuentes primarias, recursos del paisaje, residuos, ruidos etc. Es importante resaltar que, en el primer capítulo, se establecen como factores que deterioran el ambiente; la contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables, y dentro del mismo capítulo se fijan los principios por los cuales se deben guiar los individuos, al hacer uso de los elementos ambientales, y los recursos naturales renovables. Entre estos se encuentra: la eficiencia, la interdependencia con los demás elementos, la utilización sin lesionar el interés general, la coordinación de sus diversos usos y utilización dentro de los límites permisibles (calidades físicas, químicas o biológicas naturales) de tal modo que contribuya al desarrollo equilibrado urbano y rural.

En conclusión, en cuanto a la protección del paisaje, el Código Nacional de Recursos Naturales, hace aportes de gran relevancia. En primer lugar, el artículo 3, regula el manejo de los recursos naturales renovables entre los cuales está el paisaje. En segundo lugar, entre los factores que se considera que deterioran el ambiente incluye “la alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales” (Decreto 2811, 1974, art. 8). En tercer lugar, la parte XII del libro segundo está específicamente dedicada a los “recursos del paisaje y su protección” (Decreto 2811, 1974, art. 302). Además, se establece que las obras que se vayan a realizar, públicas o privadas deben

pretender conservar la armonía con el paisaje. Para lo anterior, el Código Nacional de Recursos Naturales trae las medidas que la administración debe tomar para la preservación del paisaje:

- 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, y
- d. Tomar las demás medidas que correspondan por ley o reglamento. (Decreto 2811, 1974, art. 303).

A su vez, este Decreto, establece los poderes policivos de los funcionarios para impartir órdenes para vigilar los recursos, y adoptar medidas para contener los daños causados. Se faculta también a los miembros de la Policía Nacional para cooperar con estas medidas.

Posteriormente, el Decreto 622 de 1977⁵, “por el cual se reglamenta parcialmente: el capítulo V título II parte XIII del Decreto 2811 de 1974 sobre Sistema de Parques Nacionales, la Ley 23 de 1973 y la Ley 2 de 1959” (Decreto 622, 1977), “contiene los reglamentos generales aplicables al conjunto de las áreas con valores excepcionales para el patrimonio Nacional. Debido a sus características naturales, y en beneficio de los habitantes de la Nación, se reserva y declaran dentro de alguno de los tipos de áreas definidas en el Artículo 329 del Decreto 2811 de 1974” (Decreto 622, 1977, art. 1), que son:

⁵ Compilado en el Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible

- Parque Nacional: área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados substancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tienen valor científico, educativo, estético y recreativo Nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo.
- Reserva Natural: área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales.
- Área Natural Única: área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea es un escenario natural raro.
- Santuario de Flora: área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional.
- Santuario de Fauna: área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional.
- Vía Parque: Faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento.
(Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2009)

Ese conjunto de áreas conforma el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

A partir de la definición de las áreas protegidas es posible evidenciar que el paisaje es un criterio para declarar áreas protegidas, por lo tanto, vale la pena profundizar especialmente en dos; en

primer lugar, el concepto de Vía Parque, que es una carretera considerada parque nacional por sus características naturales, es decir su paisaje. En Colombia solo hay una y es la Vía Parque Isla de Salamanca, esta Vía Parque, se encuentra ubicada en la Costa Caribe y su importancia radica en la cantidad de flora y fauna que se encuentra en ella, debido a la confluencia del Río Magdalena con el Mar Caribe. En segundo lugar, otra área que es delimitada y definida por la importancia de su paisaje, es el Área Natural Única. En Colombia está el Área Natural Única Los Estoraques ubicada en el Norte de Santander y en la que tan solo 6 km² fueron protegidos por la belleza de su paisaje, al estar conformado por columnas de piedra producto de una erosión.

A través del Sistema de Parques Nacionales se pretende reglamentar el uso de las áreas sobresalientes del territorio por su paisaje, fauna y flora, y en general, velar por la conservación de las mismas, de forma tal que, el manejo y administración de los Parques Naturales y el cumplimiento de este Decreto, está a cargo de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2915 de 1994.

Adicionalmente, consagra además un listado de conductas prohibidas que puedan alterar las áreas de los parques naturales y las sanciones que por su infracción pueden imponer El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Con este Decreto, es evidente que el interés nacional en la protección del paisaje está determinado por los valores naturales y extraordinarios que posea dicha porción del territorio. Sin embargo, es importante recordar, como se mencionó anteriormente, que el paisaje no es solo el monumental, de ser así se está dejando por fuera paisajes de igual o mayor importancia por su identidad histórica y cultural.

Con el fin de garantizar el derecho que tiene la comunidad de disfrutar de los paisajes urbanos y rurales que contribuyan a su bienestar físico y espiritual, el Decreto 1715 de 1978⁶, por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto 2811 de 1974, la Ley 23 de 1973, y el Decreto - Ley 154 de 1976, establecía que El Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA) era el encargado de determinar los paisajes que merecían protección. Ahora que no existe el INDERENA es la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia la encargada de dicha actividad.

Además, establece la obligación de proteger a cada lado de las carreteras una zona para el disfrute del paisaje y de establecer la regulación para la instalación de vallas y avisos con fines publicitarios. A su vez, establece que la afectación antiestética a los paisajes naturales causa un gran deterioro al medio ambiente y por tanto quién produzca dicho deterioro será sometido a las sanciones previstas en la Ley 1333 de 2009, que es la ley de procedimiento sancionatorio ambiental.⁷

Ulteriormente, la Ley 45 de 1983 “Por medio de la cual se aprueba la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, hecha en París el 23 de noviembre de 1972” (Ley 45, 1983), tiene como objetivo fomentar la protección y conservación del patrimonio mundial, cultural, y natural, que está cada vez más propenso a desaparecer.

Entre los aspectos más importantes de la Convención, se resaltan los siguientes:

⁶ Compilado en el Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁷ Dichas disposiciones del Decreto 1715 de 1978 ahora se encuentra incluido en el Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, artículo 2.2.1.7. 1.1.

Artículo 2: A los efectos de la presente Convención se considerarán "patrimonio natural":

- Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico;
- Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,
- Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural (Ley 45, 1983, art. 2).

Primero, es posible deducir que, de acuerdo a la Convención, son considerados patrimonio natural los paisajes que podrían ser monumentos naturales, formaciones geológicas, físicas y los lugares naturales excepcionales por su belleza. Adicionalmente, se evidencia la postura conservadora del paisaje considerado patrimonio natural, y sujeto de protección.

Segundo, la Convención establece la obligación para todos los Estado Parte de “identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio” (Ley 45, 1983, art. 4). Cada Estado debe hacer su mayor esfuerzo, y puede solicitar asistencia internacional cuando lo necesite para ser apoyado por ejemplo en aspectos financieros, científicos o técnicos y lograr proteger su patrimonio.

Tercero, para lograr todo lo anterior, a partir de la Convención en la ONU se crea un Comité intergubernamental de protección al patrimonio cultural y natural que es el Comité del Patrimonio

Mundial. Además, se crea también el Fondo del Patrimonio Mundial, que obtiene sus recursos a partir de las contribuciones obligatorias o voluntarias que hagan los Estados Parte o donaciones que reciba de otros Estados o la misma organización.

3.1.2. Etapa del desarrollo sostenible. A la segunda etapa del derecho ambiental, se le denomina etapa del desarrollo sostenible, y comienza en los años 90, con la expedición de la norma más importante a nivel nacional, la Constitución Política de 1991. Dentro de los propósitos de la carta política se encuentra como punto de partida la protección al medio ambiente. Por tanto, las normas ambientales que regulan la materia son esenciales para el cumplimiento de las garantías constitucionales. Al haberse redimensionado la protección ambiental, el medio ambiente se elevó a la categoría de derecho colectivo, como objetivo, principio y deber del Estado. La Constitución fue calificada como una Constitución ecológica, consagrándose en ella una serie de artículos y mecanismos para proteger el ambiente, de estos se hará mención a los más importantes. Este derecho se vuelve exigible a través de diversas vías judiciales, ya que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, pasaron a ser fines esenciales del Estado.

En primer lugar, los artículos 8 y 95 consagran como obligación del Estado y los ciudadanos: “Proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación” (Const., 1991, art. 8). Al relacionar el presente artículo con la normatividad y convenios anteriormente mencionados, el paisaje estaría entonces incluido entre lo que la carta política denomina riqueza natural, volviéndolo acreedor de protección constitucional. Luego, el artículo 49 establece la atención del saneamiento ambiental como servicio público a cargo del Estado y posteriormente, el artículo 67 dispone que la educación deba formar a los ciudadanos para la protección del medio ambiente. Más adelante, el artículo 79 consagra el derecho que tienen las personas a gozar de un ambiente sano de la siguiente forma, “es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial

importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines” (Const., 1991, art. 79). Nuevamente se encuentra implícito el paisaje como objeto de protección. Por último, el artículo 80 encarga al Estado el manejo de los recursos naturales para garantizar su conservación, y adicionalmente prevenir y controlar el deterioro del medio ambiente, a través de la imposición de sanciones cuando sea necesario.

En conclusión, el medio ambiente a partir de la Constitución se entiende como:

Bien constitucional que constituye un objetivo de principio dentro del Estado social de derecho (artículos 1º, 2º y 366 superiores), un derecho fundamental por conexidad al estar ligado con la vida y la salud (artículos 11 y 49 superiores), un derecho colectivo (ser social) que compromete a la comunidad (artículo 88 superior) y un deber constitucional en cabeza de todos (artículos 8º, 79, 95 y 333 superiores). (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-595, 2010)

Posteriormente, se promulgó la Ley 99 de 1993, “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA y se dictan otras disposiciones” (Ley 99, 1993).

Esta Ley es de suma importancia para nuestro país porque establece los fundamentos de la política ambiental colombiana, haciendo referencia a los principios generales ambientales, entre estos la protección del paisaje como patrimonio común. Para ello, se crea el Ministerio de Ambiente que tal como lo menciona el artículo 2, es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Este Ministerio está encargado de impulsar una relación de respeto

y armonía entre el hombre y la naturaleza y debe definir la política ambiental nacional, así como quién administra los recursos naturales renovables en el país.

Luego, el artículo 3 desarrolla uno de los conceptos más importantes sobre el ambiente y es el concepto de desarrollo sostenible. “Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades” (Ley 99, 1993, art. 3).

Después, se hace referencia al SINA. Este sistema permite materializar las normas, actividades, recursos, y programas consagrados en esta Ley y está compuesto en el sector central por: el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica (Parques Nacionales Naturales de Colombia y Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)), en el sector descentralizado están: el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y varias instituciones de investigación como el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis (INVEMAR), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI y por último el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico Jhon Von Neumann. Además de los anteriores, están los organismos autónomos que son las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR)⁸. Estas últimas, según lo establece el artículo 23 están dotadas de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica y están encargadas de administrar, dentro del área de su jurisdicción,

⁸ En Antioquia por ejemplo es CORANTIOQUIA.

el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio de Ambiente.

Además de traer la estructura del SINA, la Ley incluyó unos instrumentos de gestión ambiental, entre ellos, el más famoso es la licencia ambiental, un instrumento clave para la protección jurídica del paisaje. La define como la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada. Estas licencias pueden ser otorgadas por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos. Sin embargo, estas entidades deben sujetarse a los principios normativos generales establecidos en el artículo 63, pues ellos buscan asegurar el interés colectivo y fomentar un medio ambiente sano y adecuadamente protegido:

1. Principio de Armonía Regional: Este principio busca que departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas, o cualquier otra entidad de carácter territorial ejerza sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente y patrimonio natural de la nación.
2. Principio de Gradación Normativa: Las reglas que dicten las entidades territoriales respetarán el carácter superior de las normas dictadas por autoridades de superior jerarquía. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los departamentos, municipios y distritos con régimen

constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

3. Principio de Rigor Subsidiario: Las normas que las autoridades ambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, sólo podrán ser más estrictas. (Ley 99, 1993, art. 63)

En una acción pública de inconstitucionalidad, se demandó la inexecutable de la totalidad de la Ley 140 de 1994 frente a lo cual la Corte Constitucional se pronunció basando sus argumentos en el principio de rigor subsidiario;

Las normas acusadas son exequibles, en el entendido de que se trata de una legislación nacional básica de protección al medio ambiente, que, de acuerdo al principio de rigor subsidiario, puede ser desarrollada de manera más estricta por los concejos distritales y municipales, y por las autoridades de los territorios indígenas, en virtud de sus competencias constitucionales propias para dictar normas para la protección del paisaje. (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-064, 1998)

Posteriormente, también en una acción pública de inconstitucionalidad, pero frente al artículo 63 de la Ley 99 de 1993, la Corte Constitucional se pronunció nuevamente sobre el principio de rigor subsidiario indicando:

Se reconoce que las regulaciones nacionales son un estándar mínimo que deben cumplir las autoridades ambientales regionales y territoriales, por lo cual, las normas y medidas de policía ambiental podrán hacerse sucesiva y respectivamente

más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se descende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten.

Señala que, si se realiza un análisis sistemático, con lo dispuesto en el Art. 4° de la Ley 99 de 1993, los actos administrativos por los cuales se da aplicación al principio de rigor subsidiario, serían apelables ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales y los Departamentos, según hayan sido expedidos por una u otra entidad dentro de la "jerarquía" del Sistema Nacional Ambiental - SINA. (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-554, 2007)

Surge entonces la siguiente duda, ¿Pueden intervenir los ciudadanos en estos procedimientos? De acuerdo a los procedimientos administrativos ambientales, cualquier persona natural o jurídica privada lo puede hacer, si son actuaciones que busquen expedir, modificar permisos o licencias que puedan afectar el medio ambiente o intervenir para lograr la imposición de sanciones por su incumplimiento. Las entidades administrativas competentes son las encargadas de recibir peticiones e iniciar los procedimientos correspondientes.

Finalmente, nos remitimos al último acápite de la Ley, donde por medio de la acción de cumplimiento se cumplen las disposiciones ambientales. Esta acción se materializa por medio del Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, entidades que quedan facultadas para imponer las medidas de policía, multas y sanciones correspondientes. Al igual que medidas

preventivas cuyo fin último es proteger todo lo que pueda producir un deterioro a los recursos naturales renovables o al medio ambiente.

Después, se expidió la Ley 140 de 1994, “por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional” (Ley 140, 1994). A través de ella, se protege el paisaje, reglamentando la forma en que puede utilizarse publicidad visual exterior, sin afectar de manera considerable el mismo. El objetivo de esta Ley es, “mejorar la calidad de vida de los habitantes del país, mediante la descontaminación visual y del paisaje, la protección del espacio público y, de la integridad del medio ambiente, la seguridad vial y la simplificación de la actuación administrativa en relación con la Publicidad Exterior Visual” (Ley 140, 1994, art. 2).

De acuerdo a la misma, puede utilizarse publicidad exterior en cualquier parte del territorio, excepto: en el espacio público, a no menos de 200 metros de monumentos nacionales, en propiedad privada sin autorización y sobre la infraestructura de redes eléctricas o telefónicas o cualquier otra estructura del Estado. Más adelante, la Ley establece tres requisitos para poder instalar publicidad exterior en zonas rurales o urbanas:

- i) Distancia: contiene varias reglas, pueden colocarse dos vallas contiguas pero la siguiente no puede ser a menos de 80 metros, si es dentro de los 2 km de carretera siguientes al límite urbano o territorios indígenas, deberá dejarse una distancia de 200 metros entre cada una, más allá de los 2 km debe conservarse una distancia de 250 metros.
- ii) Distancia de la vía: en las zonas rurales, esta distancia debe ser de 15 metros lineales del borde de la calzada, en las zonas urbanas la distancia es establecida por los Concejos Municipales.

iii) Dimensiones: puede colocarse Publicidad Exterior en terrazas o cubiertas con la condición de que las dimensiones no superen los costados de la terraza. Por último, en lotes sin construir no puede ser superior a 48 metros. (Ley 140, 1994, art. 4)

Adicionalmente, consagra la obligación de darle mantenimiento a la publicidad exterior e indicar el nombre y teléfono del propietario de la misma. Por otro lado, incorpora la prohibición de incluir en la publicidad exterior mensajes que atenten contra la moral, las buenas costumbres, creencias religiosas o culturales o que constituyan actos de competencia desleal o error en la información vial. Además, a más tardar 3 días hábiles después de la inclusión de la publicidad exterior, la misma deberá ser registrada en el Registro de Colocación de Publicidad Exterior que para ello dispongan las autoridades municipales, distritales y de los territorios indígenas. Si no se cumple con esta obligación, puede ordenarse la remoción de la publicidad. Por último, la Ley autoriza a las entidades territoriales a cobrar un impuesto por la colocación de la Publicidad Exterior.

Esta norma fue demandada ante la Corte Constitucional por inconstitucionalidad. En la Sentencia C-535 de 1996, la actora consideraba que algunos artículos de Ley 140 de 1994, no sólo contradecían el objetivo por el cual fue expedida la propia ley, sino que, además, violaba los artículos 1o, 7o, 58, 63, 78, 79, 80, 82, 287, 288, 311, 313 numerales 7 y 9, 330 (especialmente su parágrafo), 333 y 366 de la Constitución. Sin embargo, estos fueron declarados exequibles, en palabras de la Corte por la siguiente razón:

La publicidad exterior visual hace parte de la noción de "patrimonio ecológico" local, por lo cual se está frente a una competencia propia de los concejos municipales y distritales,

así como de los órganos de gobierno de los territorios indígenas, la cual les es asignada en función del interés territorial subyacente, pues los problemas de modificación del paisaje que le están asociados abarcan primariamente un ámbito local, por lo cual su regulación corresponde también, en principio, a las autoridades municipales y de los territorios indígenas. Sin embargo, eso no significa que la ley no pueda establecer una normatividad básica nacional en este campo pues, se trata de competencias concurrentes. Lo que no puede el Legislador es vaciar la competencia constitucional propia de los concejos y las autoridades indígenas de dictar normas para proteger, conforme a sus criterios, normas sobre la protección del patrimonio ecológico local. (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-535, 1996)

Lo mismo ocurrió en la Sentencia C-064 de 1998 de la Corte Constitucional. En ambas se argumentó que esta es una legislación base de nivel nacional, pero se reconoce que de acuerdo al principio de rigor subsidiario puede ser desarrollada de forma más rigurosa por los municipios, distritos y territorios indígenas. Para lo anterior, la Corte Constitucional se basa en el artículo 313 numeral 7 de la Constitución Política que establece: “Corresponde a los concejos: 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda” (Const., 1991, art. 313) y el artículo 330 que establece que los territorios indígenas deben ejercer las siguientes funciones: “1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios. (...) 5. Velar por la preservación de los recursos naturales” (Const., 1991, art. 330).

Por otra parte, la Ley 397 de 1997, por la cual se dictan normas sobre el patrimonio cultural y los estímulos a la cultura, incluye el paisaje dentro de la definición de este patrimonio de la siguiente manera:

El patrimonio cultural de la Nación está constituido por los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico. (Ley 397, 1997, art. 4)

Para entender esta inclusión, es necesario indagar qué se entiende por paisaje cultural. El Comité de Patrimonio Mundial, lo define como las propiedades culturales que representan las obras combinadas de la naturaleza y el hombre. Es decir, este paisaje viene siendo el que diseña e intencionalmente crean los individuos. Su protección estatal tiene como objetivo la salvaguarda, y recuperación del paisaje con el fin de identificar culturalmente una Nación. Sin embargo, para llevar a cabo esta protección de forma efectiva, los planes de desarrollo de las entidades territoriales deben estar armonizados en materia cultural con el Plan de Cultura y el Plan Nacional de Desarrollo. De esta forma, se asignan los recursos necesarios para la sostenibilidad del patrimonio cultural.

En este último aspecto, radica la importancia de esta Ley. En ella se define el régimen de protección del patrimonio (incluido el paisaje) por ser bienes de interés cultural. En el artículo 14, modificado por el artículo 9 de la Ley 1185 de 2008, se establecen las obligaciones y competencias para el conocimiento, protección y manejo del patrimonio. De la misma manera, se empieza mencionando al Ministerio de Cultura, cuya función es responder por los aspectos culturales en el territorio nacional mediante estrategias de promoción cultural de manera accesible, ejecutando acciones para conservar el patrimonio y fomentando cualquier tipo de expresión artística. Si se vulnera el deber constitucional de proteger el patrimonio, el artículo 15, también modificado por Ley 1185, establece una serie de consecuencias; por ejemplo, si el hecho es punible de conformidad con el Código Penal se debe denunciar o retener al infractor en la Policía más cercana, esto sin contar las sanciones patrimoniales que serán impuestas.

Más adelante, en la Ley 388 de 1997, se evidencian diversas disposiciones relativas al paisaje y su protección. Para empezar, enuncia como acción urbanística, la acción a través de la cual se materializa la función pública de ordenamiento del territorio y se localizan áreas con fines de reparación o conservación paisajística (Ley 388, 1997, art. 8). Adicionalmente, entre los objetivos de la Ley se evidencia “el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes” (Ley 388, 1997, art. 1). Lo anterior debido a que además de las CAR, en el suelo urbano las ciudades que tienen más de un millón de habitantes, pueden tener su propia autoridad ambiental, pero en suelo rural siguen siendo las CAR. Esta ley reconoce la

autonomía de los municipios o distritos y áreas metropolitanas para que en ejercicio de su función pública puedan orientar el desarrollo de su territorio y su utilización.

Después, estipula como contenido obligatorio del plan de ordenamiento territorial, el señalamiento de áreas de reserva para la protección del medio ambiente, los recursos naturales y la defensa del paisaje (Ley 388, 1997, art. 12), lo mismo estipula el artículo 9 del Decreto 879 de 1998. Además, el componente urbano y el componente rural del POT deben contener “la delimitación de las áreas de conservación y protección de recursos naturales y paisajísticos, de conjuntos urbanos históricos y culturales (...)” (Decreto 879, 1998, art. 10 y 11).

Posteriormente, esta Ley define las clases de suelo de los municipios y distritos entre los cuales están el suelo urbano, rural y de expansión urbana, pero especialmente en su artículo 35, trae otra clasificación, el suelo de protección. Este artículo fija que el suelo de protección esta “constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública, para la ubicación de infraestructura para la provisión de servicios públicos domiciliarios, o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse” (Ley 388, 1997, art. 35). Vale la pena resaltar, que uno de los criterios para determinar el suelo de protección es el paisaje, a modo de ejemplo, en Medellín el barrio Carlos E Restrepo fue declarado suelo de protección urbano, por su especial arquitectura y visuales.

Luego, viene el Decreto 1504 de 1998, “por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial” (Decreto 1504, 1998). Este decreto enuncia como deber

del Estado velar por la integridad del espacio público, el cual está conformado por diversos elementos constitutivos y complementarios. Entre los elementos constitutivos naturales están las “áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico” las cuales incluyen: los parques naturales y las áreas de reserva natural, santuarios de flora y fauna. Segundo, en los elementos complementarios está el “componente de la vegetación natural e intervenida, elementos para jardines, arborización y protección del paisaje, tales como: vegetación, herbácea o césped, jardines, arbustos, setos o matorrales, árboles o bosques;” (Decreto 1504, 1998, art. 5). Solo los Concejos Municipales pueden variar la destinación del espacio público a través de los planes de ordenamiento territorial, o los instrumentos que lo desarrollan, lo anterior debido a que el espacio público es “el elemento articulador y estructurante fundamental del espacio en la ciudad, así como el regulador de las condiciones ambientales de la misma” (Decreto 1504, 1998, art. 7). En conclusión, es evidente que el paisaje es uno de los elementos principales a tener en cuenta para estructurar los planes de ordenamiento territorial.

Subsiguientemente, el Decreto 763 de 2009, “por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 814 de 2003, y 397 de 1997, modificadas por medio de la Ley 1185 de 2008, correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material” (Decreto 763, 2009), es indispensable para entender la evolución de la legislación colombiana en protección ambiental. El tratamiento jurídico que se le ha dado al paisaje en estas leyes permite entenderlo como una categoría jurídica independiente y un derecho subjetivo de gran valor social y cultural para las comunidades.

Se empieza haciendo alusión al Sistema Nacional de Protección Cultural de la Nación (SNPCN), cuyo objeto es proteger el patrimonio cultural de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política, y en particular en la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, bajo los principios de descentralización, diversidad, participación, coordinación y autonomía. Este sistema

busca la implementación de programas formativos y procesos nacionales y regionales que incentiven la participación activa de las comunidades, en los procesos de valoración y reflexión sobre el patrimonio cultural.

En el segundo capítulo, se fijan los criterios de valoración para declarar bienes de interés cultural. Estos criterios sirven como pautas generales que contribuyen a la definición cultural de un bien mueble o inmueble. Entre los criterios de valoración que establece en el artículo 6 el paisaje es relevante en los siguientes:

- Contexto ambiental: Se refiere a la constitución e implantación del bien en relación con el ambiente y el paisaje.
- Contexto físico: Se refiere a la relación del bien con su lugar de ubicación. Analiza su contribución a la conformación y desarrollo de un sitio, población o paisaje. Si el bien se ubica dentro de un inmueble debe analizarse si fue concebido como parte integral de este y/o si ha sido asociado con un nuevo uso y función relevantes dentro del inmueble. (Decreto 763, 2009, art. 6)

Una vez definidos estos conceptos, y de acuerdo al procedimiento establecido se declara el bien como bien de interés cultural y el Plan Especial de Manejo y Protección. Estos planes de manejo y protección buscan garantizar la protección, conservación y sostenibilidad de los bienes que pretendan declararse como tales si a juicio de la autoridad competente se requiere.

En seguida, el Decreto 2372 de 2010⁹, “por el cual se reglamenta el Decreto 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional

⁹ Compilado en el Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones” (Decreto 2372, 2010), al igual que el decreto anteriormente mencionado, reglamenta la normatividad ya expuesta y establece el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) con sus diferentes categorías y procedimientos. En su segundo artículo, se definen conceptos claves para el paisaje como objeto de protección del ordenamiento jurídico, siendo relevantes los siguientes:

- Área protegida: área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.
- Conservación: es la conservación in situ de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en su entorno natural y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas. La conservación in situ hace referencia a la preservación, restauración, uso sostenible y conocimiento de la biodiversidad.
- Preservación: mantener la composición, estructura y función de la biodiversidad, conforme su dinámica natural y evitando al máximo la intervención humana y sus efectos.
- Restauración: restablecer parcial o totalmente la composición, estructura y función de la biodiversidad, que hayan sido alterados o degradados.
- Uso sostenible: utilizar los componentes de la biodiversidad de un modo y a un ritmo que no ocasione su disminución o degradación a largo plazo alterando los atributos básicos de composición, estructura y función, con lo cual se mantienen las posibilidades de esta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras.

- Ecosistema: nivel de la biodiversidad que hace referencia a un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional.
- Paisaje: nivel de la biodiversidad que expresa la interacción de los factores formadores (biofísicos y antropogénicos) de un territorio. (Decreto 2372, 2010, art. 2)

Adicionalmente, en el primer capítulo del Decreto, se habla de las categorías públicas y privadas que protege el SINAP. Entre las públicas, se mencionan los parques nacionales naturales, las reservas forestales protectoras, los parques naturales regionales, distritos de manejo integrado, de conservación de suelos y las áreas de recreación. Mientras que las privadas son únicamente las reservas naturales de la sociedad civil. Este Decreto continúa con algunas disposiciones generales, donde menciona temas de interés para la protección jurídica del paisaje, entre ellos, las distinciones internacionales que funcionan como estrategias para la conservación de la diversidad biológica. Hay sitios que se deben contar con una protección específica atendiendo su importancia internacional, frente estos se deben adelantar acciones de conservación que podrán incluir categorías de manejo.

Más recientemente, el Decreto 2041 de 2014, “por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales, declara como autoridades ambientales competentes para otorgar licencias ambientales la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a un millón de habitantes, y las demás autoridades creadas mediante la Ley 768 de 2002” (Decreto 2041, 2014). De acuerdo a este la licencia ambiental está definida como:

Autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada. (Decreto 2041, 2014, art. 3)

Las autoridades ambientales competentes para otorgar licencias son: la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Municipios, Distritos y Áreas Metropolitanas cuya población urbana sea superior a un millón de habitantes, y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002.

Solo algunos proyectos y obras requieren licencia ambiental, estos están definidos en los artículos 8 y 9 del presente Decreto. Por ejemplo, actividades pertenecientes al sector de hidrocarburos, el sector minero, eléctrico, portuario, proyectos para la generación de energía nuclear, construcción de aeropuertos internacionales, obras públicas, entre otros. Para la obtención de la licencia, deben realizarse estudios ambientales según los términos de la ley, e informar a las comunidades sobre el impacto que tendría el proyecto u obra. Una vez obtenida la licencia, esta es otorgada por la vida del proyecto u obra.

Las licencias ambientales son fundamentales para el desarrollo del país. Mediante estas licencias se introducen modificaciones al paisaje y se sujeta a sus beneficiarios al cumplimiento de requisitos, términos y condiciones para compensar los impactos ambientales causados. Una vez otorgada la licencia, “lleva implícitos todos los permisos, autorizaciones, y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios para el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad” (CORNARE).

Como legislación local, el POT de Medellín, Acuerdo 48 de 2014, es expedido en cumplimiento de la Ley 388 de 1997, y el Decreto 879 de 1998, mencionados anteriormente. Mediante este, se evidencia la importancia del paisaje en la regulación del territorio y planeación urbanística, tanto así que hace alusión al paisaje en más de 100 ocasiones. Para comenzar, en el artículo 5 se enuncian los principios rectores en los que se fundamenta el POT. Entre estos, se encuentra el principio de ruralidad sostenible: “reconociendo su importancia como proveedora de servicios ecosistémicos, como soporte para un futuro ambientalmente sano, promoviendo la permanencia de la cultura, el paisaje campesino y la productividad agraria como parte de la seguridad alimentaria” (Acuerdo N°48, 2014, art. 5).

En apoyo a los principios, se establece un imaginario de ciudad. En el imaginario de Medellín para el 2030 se incluye:

Un sistema territorial en equilibrio para el ser humano, culturalmente rico y plural; integrado ecológica, espacial y funcionalmente al Sistema Público y Colectivo de su entorno (...) donde se logre la plena efectividad de los derechos sociales y colectivos, se

valore su paisaje y geografía, se promueva la competitividad y el desarrollo rural. (Acuerdo N°48, 2014, art. 6)

En esta utopía, se puede ver la capacidad que tiene el paisaje para influir en el desarrollo, el bienestar de la comunidad, y la importancia de conservarlo para que las generaciones futuras puedan disfrutarlo. En el mismo se reglamenta todo lo relacionado a ecoparques, en donde se especifican las actuaciones que pueden realizarse y se divide el territorio de la ciudad según las distintas clases de suelo; urbano, de expansión urbana o suelo rural que son “los terrenos que por su valor de paisaje ecológico, productivo y cultural se reservan para garantizar la base natural (...)” (Acuerdo N°48, 2014, art. 15). Estos últimos terrenos se dividen en varios tipos de áreas: áreas de conservación y protección ambiental, áreas de protección para la producción, áreas e inmuebles considerados patrimonio cultural, áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios, áreas de amenaza y riesgo.

Posteriormente, se encuentra la división del subsistema de patrimonio cultural inmueble, pero, para intervenir en este tipo de zonas se debe cumplir una normatividad específica.

Este subsistema hace parte del sistema público y colectivo, articulándose a los subsistemas de espacio público de esparcimiento y encuentro, movilidad y equipamientos, así como a aquellos componentes de la protección ambiental y del paisaje urbano y rural integrados a la Estructura Ecológica Principal. Las presentes normas son aplicables a:

1. Los Bienes de Interés Cultural –BIC– declarados del grupo urbanístico, arquitectónico, paisajístico y arqueológico.

2. Las zonas de influencia de los bienes declarados. Son los bienes necesarios para que el valor de los mismos se conserve.

3. Los bienes de valor patrimonial no declarados. (Acuerdo N°48, 2014, art. 134)

Los Bienes de Interés Cultural declarados, específicamente los municipales, están conformados por subcategorías. Para el objeto de estudio expuesto, el BIC del grupo urbanístico y el del paisajístico. En el BIC se encuentran las fracciones del territorio urbanizado que tiene un valor patrimonial por sus características históricas o estéticas destinadas a satisfacer necesidades urbanas, por ejemplo, el Barrio Prado del Centro, o bienes o espacios públicos de esparcimiento como las plazas, los parques, los miradores. Por otro lado, el grupo paisajístico está conformado por fracciones del paisaje del municipio, el cual se divide en paisaje cultural evolutivo, que es el tradicional que ha evolucionado en el tiempo que puede o no tener un rol social, y el paisaje cultural asociativo, en el cual los elementos naturales se asocian a la religión o cultura, como por ejemplo los parques de los pueblos. Lamentablemente, en los ejemplos de BIC declarados en la ciudad de Medellín encontramos que la mayoría son bienes relacionados con el grupo arquitectónico y algunos con el urbanístico, pero ninguno pertenece al paisajístico. Mientras que, en el listado de bienes de valor patrimonial no declarados, sí se encuentran múltiples ejemplos de bienes paisajísticos como el Embalse Piedras Blancas, Pajarito, Yolombó, Santa Elena Central, Sector El Astillero, entre muchos otros. Aunque no estén declarados, hay esperanzas de cambio pues el Acuerdo establece algunos criterios para el manejo de los Espacios Públicos Declarados, en el que los primeros criterios para el grupo paisajístico establecen:

1. Concretar y definir los componentes del paisaje cultural que deben incorporarse y priorizarse dentro del programa de declaratoria de bienes de valor patrimonial y el LICBIC, como programa de prioritario desarrollo (corto plazo), justificando y evidenciando la urgente necesidad de efectuar este proceso y declarar los paisajes culturales identificados, reconocidos y valorados como bienes de valor patrimonial, para posibilitar la aplicabilidad del régimen especial de protección.
2. Validar el reconocimiento colectivo del valor de los paisajes culturales rurales, considerados de forma incipiente hasta la fecha, ampliando los elementos del Subsistema de Patrimonio Cultural Inmueble, como aporte a la construcción de la identidad propia y suma de valores hacia la consolidación de dicho subsistema. (Acuerdo N°48, 2014, art. 151)

Para ir finalizando, el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en busca de la simplificación del ordenamiento jurídico, compila múltiples decretos sobre la materia. De los mencionadas anteriormente están por ejemplo el Decreto 1715 de 1978, el Decreto 2041 de 2014, el Decreto 2372 de 2010 y el Decreto 622 de 1977. Sin embargo, esta compilación es considerada un esfuerzo fallido dado a la extensión del decreto su lectura se imposibilita, además de la engorrosa numeración y clasificación de sus artículos. Por esta razón, sigue siendo más sencillo remitirse a cada uno de los decretos y simplemente utilizar el Decreto 1076 para verificar la vigencia o modificación de alguna de las normas.

Por último, la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, trae algunas disposiciones relativas a la protección del paisaje. En primer lugar, el

artículo 115 establece los comportamientos contrarios a la protección y conservación del patrimonio cultural, además de lo mencionado en Ley 397 de 1997, por ejemplo,

Omitir o no llevar a cabo acciones necesarias de adecuado mantenimiento que le competan al poseedor, tenedor o propietario de un inmueble o mueble declarado como Bien de Interés Cultural, de tal forma que esto lleve a un deterioro de la estructura del inmueble, y puesta en riesgo de los valores culturales, históricos, arquitectónicos, arqueológicos, patrimoniales, urbanísticos o paisajísticos del inmueble. (Ley 1801, 2016, art. 115).

Por lo tanto, la autoridad de policía debe remitir el caso a la autoridad cultural para que esta ejecute las medidas establecidas en la norma, entre las cuales se encuentra la multa y la suspensión temporal de actividades. En segundo lugar, el artículo 135 trae los comportamientos contrarios a la integridad urbanística entre los cuales se encuentran las siguientes:

Actuaciones en los inmuebles declarados de conservación e interés cultural, histórico, urbanístico, paisajístico y arquitectónico:

1. Demoler sin previa autorización o licencia.
2. Intervenir o modificar sin la licencia.
3. Incumplir las obligaciones para su adecuada conservación.
4. Realizar acciones que puedan generar impactos negativos en el bien de interés cultural, tales como: intervenciones estructurales, arquitectónicas, adecuaciones funcionales, intervenciones en las zonas de influencia y/o en los contextos del inmueble que puedan afectar las características y los valores culturales por los cuales los inmuebles se declararon como bien de interés cultural. (Ley 1801, 2016, art. 135)

Como consecuencia para estas puede ordenarse la suspensión o demolición de la construcción.

El Código de Policía, al igual que otras normas anteriormente mencionadas, en la definición que trae de espacio público incluye también los elementos paisajísticos.

Además de las normas anteriormente descritas, el paisaje es mencionado en muchas otras leyes y decretos, pero estos no profundizan en su protección. El recorrido realizado se hizo clasificando la regulación más pertinente del paisaje dentro del ordenamiento jurídico colombiano, y su diferente normatividad (Constitución, Leyes, Decretos, Jurisprudencia).

Por lo tanto, se concluye, después de un cuidadoso análisis sobre la misma, la necesidad de consagrar la protección jurídica del paisaje como una categoría independiente, y un derecho en el ordenamiento jurídico colombiano. Su regulación actual está circunscrita la mayoría de las veces a la protección del medio ambiente y otras veces es simplemente mencionada dentro de estas disposiciones, pero no es detallada de forma única. Es evidente entonces, que la protección consagrada actualmente, no es suficiente y debe ser recopilada y armonizada para lograr una protección más efectiva. Su amplia y en alguna palabra vaga regulación, puede resultar confusa para los individuos y ser la razón por la cual la sociedad no sabe a qué lineamientos acogerse al momento de generar cualquier tipo de afectación al paisaje.

3.1.3. Etapa de judicialización. La última etapa del derecho ambiental es conocida como la judicialización de la gestión ambiental, debido a que, las decisiones del medio ambiente más importantes en los últimos años han sido proferidas por los jueces.

El primer ejemplo, es la Sentencia 2001-90479 de 2014 del Consejo de Estado, en la cual se juzgó una acción popular presentada contra la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, con el objetivo

de proteger los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad, en la misma se formularon varias pretensiones, entre ellas:

PRIMERA. Declare que como consecuencia de los vertimientos y almacenamiento de aguas negras efectuadas por la EMPRESA DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE BOGOTÁ sobre el denominado ‘embalse del Muña’, ubicado en jurisdicción del municipio de Sibaté, departamento de Cundinamarca, se han producido los siguientes daños y perjuicios a la comunidad:

1. Se ha dañado de manera grave el medio ambiente y los elementos del espacio público en las áreas circunvecinas, en especial las aguas y el oxígeno, elementos vitales para la comunidad.
2. Daño en la salud de los usuarios y habitantes de la región, en tanto que las malas condiciones fitosanitarias han determinado la ocurrencia de un alto índice de enfermedades.
3. Daño a las personas en sus patrimonios, en tanto que las malas condiciones del medio ambiente han demeritado el debido aprovechamiento de sus bienes y por lo tanto afectado su valor comercial. (Consejo de Estado, Sección primera, Sentencia 2001-90479, 2014).

Luego de analizar el caso, el Consejo de Estado ordena entre otras cosas que se amparen,

los derechos colectivos relacionados con el agua, el goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la

conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente. (Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia AP 25000-23-27-000-2001-90479-01, 2014)

Y que se declaren como responsables de la afectación ambiental a la cuenca hídrica del río Bogotá:

(...) a todos los habitantes e industrias de la cuenca que desde hace no menos de treinta años han venido realizando sus vertimientos domésticos e industriales, además de las malas prácticas agropecuarias y de disposición de residuos sólidos, entre otras, todos ellos como actores difusos, por omisión a la Nación - Ministerio de Minas y Energía - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, - CAR, al departamento de Cundinamarca, al Distrito Capital de Bogotá, y todos los municipios aferentes a la cuenca. (Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia AP 25000-23-27-000-2001-90479-01, 2014)

Luego, se profirió la Sentencia T-622 de 2016 de la Corte Constitucional, caso en el cual se interpuso acción de tutela para:

Detener el uso intensivo y a gran escala de diversos métodos de extracción minera y de explotación forestal ilegales, que incluyen maquinaria pesada -dragas y retroexcavadoras- y sustancias altamente tóxicas -como el mercurio- en el río Atrato (Chocó), sus cuencas, ciénagas, humedales y afluentes, que se han venido intensificando desde hace varios años y que están teniendo consecuencias nocivas e irreversibles en el medio ambiente, afectando con ello los derechos fundamentales de las comunidades étnicas y el equilibrio natural de los territorios que habitan. (Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, Sentencia T-622, 2016)

El pronunciamiento de la Corte Constitucional al respecto es totalmente novedoso y de suma importancia, se reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos en los siguientes términos:

En otras palabras, la justicia con la naturaleza debe ser aplicada más allá del escenario humano y debe permitir que la naturaleza pueda ser sujeto de derechos. Bajo esta comprensión es que la Sala considera necesario dar un paso adelante en la jurisprudencia hacia la protección constitucional de una de nuestras fuentes de biodiversidad más importantes: el río Atrato. Esta interpretación encuentra plena justificación en el interés superior del medio ambiente que ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional y que está conformado por numerosas cláusulas constitucionales que constituyen lo que se ha denominado la “Constitución Ecológica” o “Constitución Verde”. Este conjunto de disposiciones permite afirmar la trascendencia que tiene el medio ambiente sano y el vínculo de interdependencia con los seres humanos y el Estado.

De lo expuesto anteriormente se derivan una serie de obligaciones de protección y garantía del medio ambiente a cargo del Estado quien es el primer responsable por su amparo, mantenimiento y conservación, que debe materializar a través de políticas públicas ambientales responsables (gobernanza sostenible), la expedición de documentos CONPES, de legislación en la materia y de Planes Nacionales de Desarrollo, entre otros; por supuesto, sin perjuicio del deber de protección y cuidado que también le asiste a la sociedad civil y a las propias comunidades de cuidar los recursos naturales y la biodiversidad.

(...)

En esa medida, dimensionando el ámbito de protección de los tratados internacionales suscritos por Colombia en materia de protección del medio ambiente, la Constitución Ecológica y los derechos bioculturales, que predicán la protección conjunta e interdependiente del ser humano con la naturaleza y sus recursos, es que la Corte declarará que el río Atrato es sujeto de derechos que implican su protección, conservación, mantenimiento y en el caso concreto, restauración. (Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, Sentencia T-622, 2016)

Por lo tanto, la Corte Constitucional concedió a los accionantes la protección a sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio y ordena entre otras, a los demandados junto con varias instituciones de investigación diseñar y ejecutar un plan para descontaminar el río Atrato y recuperar el ecosistema.

Posteriormente, en la Sentencia STC4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia, debía decidirse sobre la impugnación de una sentencia dictada por la Sala Civil frente a una acción de tutela interpuesta por varios ciudadanos contra la Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y la Gobernaciones de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés por “el incremento de deforestación en la Amazonía.” Para este caso, la Corte Suprema de Justicia se ciñe a la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la Sentencia T-622 de 2016, en la que se reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos. Siendo así, la Corte Suprema resolvió ordenar a la Presidencia de la República y al Ministerio de Ambiente formular un plan de acción a corto, mediano y largo plazo para combatir la deforestación en el Amazonas, les ordena también la construcción de un Pacto Integracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC), adicionalmente, ordenó a todos los municipios de la Amazonía actualizar su POT en el que debían incluir un plan de acción de reducción de la deforestación en su municipio y ordenó a las CAR de los mismos municipios a realizar un plan de acción que contuviera medidas policivas, judiciales y administrativas para combatir los problemas de deforestación, todo lo anterior basado en el siguiente argumento:

En aras de proteger ese ecosistema vital para el devenir global, tal como la Corte Constitucional declaró al río Atrato, se reconoce a la Amazonia Colombiana como entidad, “sujeto de derechos”, titular de la protección, la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia STC4360, 2018)

De acuerdo a los ejemplos citados, en pocas palabras, es posible concluir que las tres altas cortes del sistema judicial colombiano (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado) en reconocimiento de la normatividad internacional, la normatividad interna y los problemas que enfrenta en el último siglo el medio ambiente, han reconocido a la naturaleza como sujeto de derechos y especial protección por parte del Estado y los ciudadanos. Siendo este un avance jurisprudencial inmenso que la legislación nacional no había podido concretar y que es fundamental para el tema aquí abordado.

3.2. Criterios para determinar las infracciones al paisaje

Ahora, a raíz de la normatividad expuesta, es necesario preguntarse ¿Cuáles son los criterios establecidos para determinar las posibles infracciones al paisaje?

Dado que la inclusión del paisaje como recurso natural renovable fue reciente, no se establecieron medidas cuantitativas para determinar sus infracciones. Esta idea se puede aclarar poniendo a los demás recursos naturales como ejemplo, ya que a diferencia del paisaje, cuentan con medidas físicas, químicas y biológicas que permiten determinar cuándo se está contaminando el medio ambiente.

A modo de ejemplo, empecemos por el agua. Los individuos son conscientes que el agua se contamina cuando se altera su composición y no puede ser utilizada beneficiosamente para el consumo humano o animal. Entre sus principales contaminantes están: las basuras, los desechos químicos, las aguas residuales, el petróleo, los minerales inorgánicos, su mal vertimiento etc. A su vez, la calidad de agua cuenta con indicadores que se pueden clasificar según el parámetro; físico

químico, biológico e hidromorfológico. Estas medidas cuantitativas, son criterios claros para determinar su contaminación.

Es tan claro que el artículo 100 de la Ley 1801 de 2016, Código de Policía y Conveniencia, trae un listado de comportamientos que se consideran contrarios a la preservación del agua:

Se consideran comportamientos contrarios a la preservación del agua:

- i) Arrojar sustancias contaminantes, residuos o desechos a los cuerpos de agua.
- ii) Lavar bienes muebles en el espacio público, vía pública, ríos, canales y quebradas.
- iii) Talar, transportar o comercializar especies de flora silvestre o sus productos o subproductos, sin autorización.
- iv) Realizar quemas salvo aquellas que estén autorizadas.
- v) Tener animales silvestres en calidad de mascotas (Ley 1801, 2016, art. 100).

Ahora bien, el segundo ejemplo es el aire, este cuenta también con los mismos lineamientos. Según el Sistema de Información Ambiental de Colombia;

La contaminación atmosférica es generada por la emisión, acumulación y mezcla de contaminantes en el aire provenientes de fuentes naturales (Ej. volcanes y plantas) y fuentes antropogénicas (Ej. industrias, servicios y vehículos). De acuerdo con la forma en que se liberan los contaminantes al aire, las fuentes de emisión se clasifican en: fuentes fijas en las que las emisiones se generan en un lugar determinado e inamovible (Ej. Industrias y quemas agrícolas controladas) y fuentes móviles en las que por razón de su uso o propósito,

las emisiones se generan durante el desplazamiento de la fuente (Ej. vehículos, trenes y aviones). (SIAC)

La contaminación es por tanto la presencia en el aire de materias que impliquen riesgo para las personas y los bienes de cualquier naturaleza. Controlando estos contaminantes se busca la reducción de las emisiones al aire de las diferentes fuentes, tanto fijas como móviles.

Finalmente, y como último ejemplo, tenemos el suelo. La contaminación de los suelos se produce por el depósito de sustancias químicas y basuras. Las primeras pueden ser de tipo industrial o domésticas, ya sea a través de residuos líquidos, como las aguas de las viviendas, o por contaminación atmosférica, debido al material articulado que luego cae sobre el suelo. La contaminación del suelo generada por actividades económicas puede presentarse de dos formas: local o difusa. “La contaminación local (o puntual) va unida a actividades económicas como la minería, instalaciones industriales y los vertederos” (Silva Arroyave & Correa Restrepo, 2009). Ahora bien, “la contaminación difusa es causada generalmente por el transporte de sustancias contaminantes. (...) Este tipo de contaminación está más relacionado con la deposición atmosférica, determinadas prácticas agrícolas y el tratamiento y reciclaje inadecuado de los lodos de depuración y aguas residuales” (Silva Arroyave & Correa Restrepo, 2009). Los criterios para sus infracciones están establecidos porque hay claridad respecto a cuándo se contamina el suelo como recurso natural renovable.

Después de mencionar estos tres recursos y sus diferentes parámetros, es hora de analizar si en materia paisajística, es posible evidenciar criterios de este tipo. Sin embargo, la única forma de hacerlo es estudiando la definición de daño ambiental.

La Ley 23 de 1973, en su artículo 4, establece:

Se entiende por contaminación la alteración del medio ambiente por sustancias o formas de energía puestas allí por la actividad humana o de la naturaleza en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del medio ambiente o afectar los recursos de la Nación o de particulares. (Ley 23, 1973, art. 4)

Luego, la Ley 99 de 1993, en su artículo 42, literal c, instaura:

(...) se entiende por daños sociales, entre otros, los ocasionados a la salud humana, el paisaje, la tranquilidad pública, los bienes públicos y privados y demás bienes con valor económico directamente afectados por la actividad contaminante. Se entiende por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes. (Ley 99, 1993, art. 42)

Es necesario aclarar que en esta Ley, los daños socioculturales producidos por la interacción de los seres humanos con el medio ambiente se entienden como daños ambientales. Por ejemplo, la

contaminación del mar o los ríos, pues cuando se contaminan estas aguas, no solo se está causando un daño ecológico al recurso sino al individuo que subsiste del mismo.

Siendo así, existe una tipología ambiental donde se pueden clasificar los daños en puros e impuros. Los daños puros son los daños al recurso y al medio ambiente por sí solo, mientras el impuro es el daño causado al individuo que se apoya en el recurso como una fuente básica de subsistencia. Esta implicación no es solo teórica, sino que tiene una repercusión práctica donde se puede materializar su protección vía judicial. Es decir, los daños ambientales puros pueden ser reclamados por medio de una acción popular, mientras que un daño impuro es susceptible de una reclamación de perjuicios individuales por medio de una reparación directa.

Acorde al artículo 16 de la Ley 23 de 1973, el Estado se responsabiliza de estos daños,

El Estado será civilmente responsable por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada como consecuencia de acciones que generen contaminación o detrimento del medio ambiente. Los particulares lo serán por las mismas razones o por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado. (Ley 23, 1973. art. 16)

En la Sentencia T-080 de 2015 de la Corte Constitucional, se explican las diferencias entre estos dos conceptos, en el entendido que son daños distintos y tienen consecuencias jurídicas diferentes. Según el criterio de la Sala, el daño ambiental puro es cualquier afectación, modificación o destrucción del medio ambiente, causado por cualquier actividad u omisión, y cuya titularidad

exclusiva recae en la colectividad. Por otro lado, el daño ambiental impuro se trata de un perjuicio conexo a las consecuencias de una lesión ambiental o ecológica, que ocasiona perjuicios individuales y concretos sobre un particular.

Continuando con los comportamientos que son considerados alteración al medio ambiente, el Decreto 622 de 1977, mencionado anteriormente, en el artículo 30 trae una serie de conductas prohibidas por su afectación al ambiente en los parques naturales. Entre las conductas señaladas, los numerales 3, 4, 6, 12, 16, pueden causar una afectación al paisaje y por lo tanto al ambiente al interior de los parques.

Prohíbase las siguientes conductas que pueden tener como consecuencia la alteración del ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales:

3. Desarrollar actividades agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras o petroleras.
4. Talar, socavar, entresacar o efectuar rocerías.
6. Realizar excavaciones de cualquier índole, excepto cuando las autorice el INDERENA¹⁰ por razones de orden técnico o científico.
12. Introducir transitoria o permanentemente animales, semillas, flores o propágulos de cualquier especie.
16. Alterar, modificar o remover señales, avisos, vallas y mojones. (Decreto 622, 1977, art. 30)

¹⁰ Como el INDERENA ya no existe, ahora la encargada de esta autorización es Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Estos criterios nos permiten medir el grado de afectación directa, porque el problema reside en que incluso con la normatividad existente, los individuos aún no son conscientes de cuándo están causando un daño directo al paisaje como factor del medio ambiente, por esto es importante preguntarse ¿Qué significa que el paisaje no sea cuantificable?

Algo cuantificable es un elemento que puede ser cuantitativo, es decir, aquel fenómeno que al analizarse puede convertirse en valores concretos. Por lo tanto, los criterios para determinar las infracciones del paisaje no son cuantificables, pues a diferencia de los demás recursos, al ser un concepto tan amplio, no existen medidas para determinar sus daños.

Por ejemplo, hace 25 años, la empresa Dow Química de Colombia asentada en la zona industrial de Mamonal Cartagena, ocasionó un daño ecológico en la bahía tras el derrame de un pesticida altamente contaminante llamado Lorsban. La Corte Constitucional seleccionó esta tutela para revisión y profirió la Sentencia T-080 de 2015, donde ordenó el restablecimiento del daño a cargo de Dow Química, en virtud del principio “quien contamina paga”. Este principio significa que quien contamina debe asumir los gastos de la aplicación de las medidas de prevención adoptadas para asegurar que el medio ambiente se halle en estado aceptable.

Del fallo de la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, se concluyó que para que proceda la condena a una indemnización de perjuicios dentro de una acción popular, se requiere que se haya ocasionado un daño a un derecho colectivo. Ahora bien, sobre la existencia de los requisitos especiales de procedencia de la acción de tutela, se encontraron las tipologías de daño ambiental

mencionadas anteriormente, los niveles tolerables de contaminación, la reparación integral del daño, la prueba técnica para la cuantificación, las medias de acción preventiva, y el deber de cumplimiento y seguimiento a las medidas de reparación.

De la misma manera, se concluyó que tanto la empresa demandada, como el Tribunal de Cartagena, se equivocan al asumir que el vertimiento de este pesticida en las aguas de la bahía es un “accidente” que solo produjo efectos inmediatos, porque no trasciendieron en el entorno natural aledaño, ni tampoco en el tiempo. En realidad, para calcular el daño causado, lo importante es la responsabilidad jurídica por la perturbación al medio ambiente, incluso si la naturaleza cuenta con una capacidad intrínseca de auto recuperación. En efecto, no se puede exonerar al contaminante ante la incertidumbre sobre los efectos y magnitud del daño o la dificultad de rastrear sus consecuencias porque los principios rectores ambientales van más allá de la lógica propia del derecho civil de daños, buscando dar paso a un concepto más amplio de responsabilidad.

Con el fallo de la Sala, se puede evidenciar que no hay claridad al momento de determinar los daños causados al medio ambiente porque frente a al grado de perturbación todavía existen lagunas. Es decir, ¿se debe tomar la perturbación a largo plazo o a corto plazo? ¿La responsabilidad es frente al medio ambiente o más específicamente el recurso afectado? ¿Cómo se determina exactamente la magnitud del daño? Las dificultades de rastrear estas consecuencias no pueden pasar por alto, por lo tanto, es menester desarrollar un mecanismo que se ajuste a la realidad y suministre criterios fijos para determinar estas infracciones causadas.

Actualmente, las herramientas con las que cuenta el ordenamiento jurídico colombiano para determinar las infracciones al paisaje, están determinadas en la Ley 1333 de 2009, que establece el procedimiento sancionatorio ambiental. En esta Ley, se recogen las infracciones ambientales de las siguientes disposiciones:

- Decreto 2811 de 1974
- Ley 99 de 1993
- Actos administrativos emanados de las autoridades ambientales competentes.

4. Aplicación de los principios ambientales al paisaje

El medio ambiente es el espacio en el que se desarrolla la vida de todos los seres humanos, pero, además de otros seres vivos, seres no vivos y cosas artificiales. Este medio es el espacio que permite la interacción entre todos y del cual obtenemos los recursos necesarios para nuestra existencia. De allí deriva su importancia, la urgencia de protegerlo y de remediar los daños ya causados.

De acuerdo a la doctrina, hay dos formas epistemológicas de entender nuestra relación con el medio ambiente. La primera es considerada antropocentrista pues en ella todo gira alrededor del hombre. Esta teoría es apoyada por Gro Harlem Brundtland ex Primer Ministra de Noruega, al considerar que el medio ambiente es donde vivimos y que el desarrollo lo que busca es mejorar nuestra relación con el entorno. La segunda, por el contrario, es la biocentrista, considera que el hombre debe sentirse parte de la naturaleza. El principal autor biocentrista es James Lovelock, científico inglés creador de la Hipótesis Gaia, según la cual todos los seres vivientes y la atmósfera se comportan como un todo en donde la vida como característica se encarga de autorregular elementos como la salinidad, la temperatura y la acidez. Esta segunda postura permite mayor sensibilidad en el trato al medio ambiente. Es importante resaltar que el derecho ambiental es la única rama del derecho que tiene principios propios.

Para empezar, en la óptica internacional la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (CNUMAH), o Conferencia de Estocolmo de 1972, fue la primera conferencia sobre medio ambiente y por lo tanto es considerada el punto de partida del derecho ambiental. A

dicha conferencia asistieron 113 países y múltiples organismos y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Como resultado de la misma se obtuvo una Declaración con 26 principios sobre el medio ambiente y más de 100 recomendaciones, convirtiéndose en el primer texto de *soft law* relativo al medio ambiente. A partir de ahí el medio ambiente se convirtió en un tema de relevancia internacional (Arango Castaño, 2017).

Algunos años más tarde, se celebró en Río de Janeiro, Brasil la Cumbre de la Tierra en 1992. Dicha conferencia fue convocada igualmente por la ONU, pero esta tuvo mayor acogida pues asistieron 178 países al igual que organismos y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Durante esta conferencia se aprobó el Programa 21, que es un programa de acción para la aplicación de los principios ambientales, se aprobó también el Convenio sobre Diversidad Biológica y la Convención Marco sobre Cambio Climático que son instrumentos jurídicos vinculantes. Pero más importante aún, como fruto de la misma surgió la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en la cual se reafirma la Declaración anterior aprobada en Estocolmo y se proclaman 27 principios (Naciones Unidas, 1992). Entre estos, se destacan algunos ya mencionados:

- 1) El desarrollo sostenible: busca satisfacer las necesidades actuales sin comprometer las necesidades futuras.
- 2) El que contamina paga: quien contamina debe contar con los gastos de aplicación de las medidas, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.
- 3) Rigor subsidiario: de conformidad con la Carta de Las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de

aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo. Estas políticas y medidas ambientales, podrán ser más rigurosas pero no más flexibles por las autoridades ambientales.

- 4) Responsabilidad común pero diferenciada: los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.
 - 5) Precaución: se deberán adoptar medidas protectoras ante las sospechas de que se esté causando un daño al medio ambiente, aunque no se cuente con una prueba definitiva del daño.
 - 6) Prevención: deberá emprenderse una devaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente halla de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.
- (Naciones Unidas, 1992)

Estos principios son en realidad posturas políticas que funcionan como parámetros para la regulación ambiental, y son aplicables hoy en día en la legislación internacional, ya que han sido reafirmados en las posteriores conferencias sobre medio ambiente realizadas por la ONU.

En primer lugar, en 2002, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (o también conocida como Río +10), conferencia realizada por la ONU en Johannesburgo, Sudáfrica, se reafirmó la adhesión a los principios proclamados en Río de Janeiro, a la ejecución del programa 21 y a cumplir las metas fijadas para el desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2002). Después, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, realizada en 2012 (conocida como Río +20) y también realizada en Río, en el capítulo sobre renovación del compromiso político, nuevamente se reafirmaron todos los principios de la Declaración de Río (Naciones Unidas, 2012) y se hace especial énfasis en el principio de responsabilidad común pero diferenciada.

Finalmente, en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, realizada en 2015 en Nueva York, se reafirma otra vez la adhesión a los principios de la Declaración de Río (Naciones Unidas, 2015).

4.1. Principios ambientales en la legislación colombiana y su aplicación para la protección del paisaje

A pesar que Colombia es uno de los países con mayor diversidad biológica del mundo al alojar un 10% de las formas de vida del planeta en tan solo un 1% de territorio, apenas en 1991 con la Constitución Política se consagró el medio ambiente como derecho fundamental y garantía constitucional. De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, el Estado tiene el deber de velar por su protección, conservar las áreas de especial relevancia ecológica, y educar al pueblo para estos fines. Por consiguiente, los ciudadanos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente

sano. Adicionalmente, se instauran los medios de protección para el mismo, que pueden ser ejercidos por cualquier ciudadano.

Posteriormente, fue expedida la Ley 99 de 1993. En síntesis, su importancia radica que interiorizó en el ordenamiento jurídico colombiano la intranquilidad que se estaba viviendo a nivel mundial por la protección y gestión del medio ambiente. Su importancia en este apartado, se debe a que en su texto trae los 14 principios generales ambientales, aclarando que, aunque en la Ley les dé el nombre de principios, son más bien criterios o parámetros de protección.

Artículo 1. Principios generales ambientales. La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.
3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.
5. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso.

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables. (Ley 99, 1993, art. 1)

El séptimo principio, se basa en una premisa general de justicia: nadie debería tener el derecho a perjudicar a otros, sin la correspondiente obligación de reparación. Lo anterior cobra mayor sentido cuando el responsable se lucra por la actividad contaminante que ejecuta y es predecible que la misma ocasione un daño en su entorno.

8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.

9. La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.

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.

11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

12. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático, y participativo.

13. Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.

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. (Ley 99, 1993, art. 1)

Del mismo modo, en el artículo cuarto de dicha Ley, donde se identifican los componentes del SINA como conjunto de normas, actividades, programas e instituciones para el cumplimiento de los principios ambientales, se enuncia como el primero de los componentes, “los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle” (Ley 99, 1993, art. 4).

Cabe resaltar que el primer principio que establece que “el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro (...)” (Ley 99 de 1993, art. 1), fue demandado ante la Corte Constitucional por un ciudadano que lo consideraba inconstitucional. Según este último, se estaban asumiendo obligaciones de un tratado internacional que no había sido adoptado acorde al

procedimiento legal establecido. Por lo tanto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-528 de 1994, ratifica el carácter legal de dicha disposición, aclarando que estos principios sirven como criterio de interpretación y se aplican de modo indirecto o mediato, es decir, que son simplemente lineamientos para orientar la conducta de los funcionarios encargados del cumplimiento de esta Ley.

Adicionalmente, la Corte Constitucional establece que la Declaración de Río ni siquiera es un tratado internacional y por lo tanto no es posible adherirse a él; es simplemente una Declaración producida en el marco de la Conferencia. En conclusión, la Corte Constitucional declara la exequibilidad, basándose además en los primeros artículos de la Constitución donde se establece como fin del Estado la prevalencia del interés general y en el artículo 399 que establece la obligación de incluir en el Plan Nacional de Desarrollo las estrategias de política ambiental que sean adoptadas por el gobierno.

De igual manera, es importante hacer énfasis en el octavo principio, según el cual, como ya se mencionó, el paisaje es considerado patrimonio común y por lo tanto debe ser protegido. Los demás principios son de suma importancia debido a la posibilidad de aplicación al paisaje, lo anterior es posible gracias a que, como se dijo anteriormente, el paisaje hace parte de los recursos naturales de acuerdo a lo establecido en el Decreto 2811 de 1974.

El mismo Decreto, el artículo 9 trae un listado de principios aplicables para el uso de los recursos naturales renovables, entre ellos el paisaje:

1. Los recursos naturales y demás elementos ambientales deben ser utilizados en forma eficiente, para lograr su máximo aprovechamiento con arreglo al interés general de la comunidad y de acuerdo con los principios y objetos que orientan este Código;
2. Los recursos naturales y demás elementos ambientales, son interdependientes. Su utilización se hará de manera que, en cuanto sea posible, no interfieran entre sí;
3. La utilización de los elementos ambientales o de los recursos naturales renovables debe hacerse sin que lesione el interés general de la comunidad, o el derecho de terceros;
4. Los diversos usos que pueda tener un recurso natural estarán sujetos a las prioridades que se determinen y deben ser realizados coordinadamente, para que se puedan cumplir los principios enunciados en los ordinales precedentes;
5. Los recursos naturales renovables no se podrán utilizar por encima de los límites permisibles, que al alterar las calidades físicas, químicas o biológicas naturales, produzcan el agotamiento o el deterioro grave de esos recursos o se perturbe el derecho a ulterior utilización en cuanto ésta convenga al interés público;
6. La planeación del manejo de los recursos naturales renovables y de los elementos ambientales debe hacerse en forma integral, de tal modo que contribuya al desarrollo equilibrado urbano y rural. Para bienestar de la comunidad, se establecerán y conservarán, en los centros urbanos y sus alrededores, espacios cubiertos de vegetación. (Decreto 2811, 1974, art. 9)

En la Sentencia C-094 de 2015, la Corte Constitucional resolvió sobre demanda de inconstitucionalidad que un ciudadano presentó frente a la norma que entrega la gestión de un recurso natural estratégico como es el lago de Tota, a una empresa industrial, vulnerando de esta

manera los artículos 2, 8, 79 y 80 de la Constitución Política que conceden a la protección del medio ambiente un lugar fundamental en el ordenamiento jurídico colombiano.

En esta Sentencia se le da particular relevancia al paisaje del Lago Tota como patrimonio común. Este paisaje proporciona una gran variedad de bienes y servicios al ecosistema, representados en la provisión de agua y alimentos y en el desarrollo de actividades económicas y turísticas de la región. Lastimosamente, este territorio ha sido alterado por procesos productivos que han afectado la disponibilidad del recurso hídrico, la cobertura del suelo y la calidad del paisaje. Su principal problema es el de “la inadecuada gestión ambiental y sectorial del territorio de la cuenca, lo cual no asegura un manejo sostenible de los recursos naturales” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-094, 2015), lo que se evidencia en las prácticas que van en contravía del desarrollo sostenible de la cuenca, generando contaminación y uso inadecuado de recursos. El ciudadano tiene razón en sus alegatos pues “la norma que entrega la gestión de un recurso natural estratégico como es el lago de Tota, a una empresa industrial vulnera preceptos constitucionales (Arts. 8, 79 y 80)” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-094, 2015). Además, vulnera principios ambientales como los mencionados anteriormente, pues la mala utilización del recurso está afectando los derechos de la comunidad y no favorece un desarrollo equilibrado.

El medio ambiente como bien jurídico sujeto a tutela constitucional, exige que los elementos que lo integran, estén vinculados a una política pública que permita la adopción de las medidas necesarias para garantizar el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la diversidad biológica y el desarrollo sostenible. El desconocimiento de esta normatividad, se proyecta como lo señala el ciudadano en la trasgresión

a uno de los fines esenciales del Estado cual es el de garantizar los principios ambientales, derechos y deberes consagrados en la Constitución, la afectación industrial al Lago Tota “(...) desconoce el propósito del Constituyente de establecer una nueva relación entre el individuo y la naturaleza, en procura de promover un equilibrio sustentable entre el desarrollo y el aprovechamiento racional de los recursos naturales” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-094, 2015).

Con fundamento en tales consideraciones la Corte declaró la inexecutable integral del Decreto 1111 de 1952. Sin embargo, aunque este se encuentre derogado, continúa siendo aplicado y por ende produce efectos en el orden jurídico modificado en la Constitución Política de 1991.

El medio ambiente, no sólo es un derecho sino también un bien jurídico constitucionalmente protegido, cuya preservación debe procurarse no sólo mediante acciones aisladas estatales, sino, mediante el concurso de todas las autoridades y el diseño de políticas públicas ajustadas a tal objetivo; el Estado está en la obligación de adoptar las medidas necesarias que permitan garantizar el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y el derecho fundamental al agua potable. (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-094, 2015)

En conclusión, es claro que los recursos naturales pueden ser explotados, pero su explotación debe respetar unas reglas mínimas. Por ejemplo, que no se cause perjuicios a la comunidad o a terceros. Como se mencionó, una afectación ambiental puede ser a su vez una afectación social cuando perjudica a las personas que viven de él, como en el caso del Río Bogotá en el que la contaminación

del río conlleva a una catástrofe ambiental, ecológica y económico-social, o por ejemplo cuando se incumple la normativa sobre Publicidad Exterior Visual y se contamina el paisaje perturbando las visuales de la comunidad. Todos los principios y criterios aquí enunciados son aplicables también al paisaje ya que es un recurso natural renovable que debe ser protegido.

5. Régimen sancionatorio ambiental del paisaje

Dentro de la regulación ya expuesta, en el primer apartado del capítulo sobre Protección Jurídica del Paisaje en Colombia, se evidencian diversos tipos de sanciones. El establecimiento de las mismas es crucial en tanto con ello se materializa su protección como recurso natural.

Para comenzar, la Ley 45 de 1983 por medio de la cual se aprueba la "Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural, y se autoriza al Gobierno Nacional para adherirse al mismo", impone a cada uno de los Estados Partes en la Convención la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio. Cada Estado Parte debe imponer sanciones respecto de las infracciones a las medidas que haya adoptado y las mismas deberán ser suficientemente severas para hacer efectivo el cumplimiento, privando a los infractores de los beneficios derivados de sus actividades ilícitas.

En cumplimiento de la anterior obligación, en la legislación colombiana se han expedido diversas normas con diferentes sanciones para quienes causen un daño al medio ambiente e infrinjan las estipulaciones normativas al respecto. Hoy en día, la Ley 1333 de 2009, que como se mencionó anteriormente, establece el procedimiento sancionatorio en materia ambiental, es la ley que se aplica cuando hay una afectación perjudicial a los paisajes naturales de acuerdo a lo establecido en el artículo 2.2.1.7.1.1. del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Esta ley, fija la potestad sancionatoria en materia ambiental en cabeza del Estado, sin perjuicio de las competencias que tengan otras autoridades. En efecto, el Estado ejerce esta potestad a través de: el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Vivienda,

Ciudad y Territorio, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos ambientales y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Estas, son las autoridades facultadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias previstas, siempre que se haya agotado previamente el procedimiento señalado en la Ley. Adicionalmente, establece que al procedimiento sancionatorio ambiental serán aplicados los principios ambientales de la Ley 99 de 1993.

Para comenzar, el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, define la infracción ambiental como:

(...) toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil. (Ley 1333, 2009, art. 5)

Para poder continuar, es necesario explicar el segundo apartado de este artículo:

De acuerdo con la Corte Suprema, la responsabilidad civil en materia ambiental, se fundamenta en lo estipulado en el artículo 16 de la Ley 23 de 1973, según el cual:

El Estado será civilmente responsable por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada como consecuencia de acciones que generen contaminación o detrimento del medio ambiente. Los particulares lo serán por las mismas razones, o por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado. (Ley 23, 1973, art. 16).

Esta norma prima por especialidad sobre el Código Civil y la Ley 1333 de 2009, que trata de la responsabilidad administrativa sancionatoria ambiental. Es decir,

(...) los particulares son civilmente responsables por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada a consecuencia de acciones que generen contaminación o detrimento del medio ambiente, y por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado. Basta por tanto una cualquiera de estas conductas, el daño y la relación de causalidad para el surgimiento de la responsabilidad civil. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, -2000-00005-01, 2011)

En cuanto al primer apartado, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente en su artículo 8, trae un listado de factores que deterioran el ambiente, los cuales de forma resumida son los siguientes:

- La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.
- La degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras;
- Las alteraciones nocivas de la topografía;

- Las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas;
- La sedimentación en los cursos y depósitos de agua;
- Los cambios nocivos del lecho de las aguas;
- La extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales o vegetales o de recursos genéticos.
- La introducción, y propagación de enfermedades y de plagas;
- La introducción, utilización y transporte de especies animales o vegetales dañinas o de productos de sustancias peligrosas;
- La alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales;
- La disminución o extinción de fuentes naturales de energía primaria;
- La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios;
- El ruido nocivo;
- El uso inadecuado de sustancias peligrosas;
- El crecimiento excesivo y anormal de la flora en lagos y lagunas;
- La concentración de población humana urbana o rural en condiciones habitacionales que atenten contra el bienestar y la salud; (Decreto 2811, 1974, art. 8).

La Ley 1333, continúa aclarando que, en materia ambiental, se presume la culpa y el dolo del infractor, aunque pueda ser desvirtuada, y en caso de que alguien sea sancionado, o encontrado responsable, deberá pagar los daños y perjuicios causados. Esta responsabilidad puede ser atenuada o agravada. La Ley prevé las causales de atenuación, entre ellas: confesar, compensar, o reparar el daño antes del inicio del procedimiento sancionatorio (Ley 1333, 2009, art. 6). Por su parte, entre los agravantes señala: cometer una infracción para ocultar otra, reincidir en una

conducta, evadir la responsabilidad, etc. (Ley 1333, 2009, art. 7). También se mencionan eximentes de responsabilidad, tales como: la fuerza mayor y el caso fortuito o hechos de un tercero. Adicionalmente, establece las causales de cesación del procedimiento sancionatorio ambiental, como la caducidad de la acción sancionatoria por haber transcurrido 20 años de haber ocurrido el hecho u omisión.

A su vez, entre las medidas previstas en la Ley, se establecen medidas preventivas y medidas sancionatorias. En primer lugar, se analizan las medidas preventivas. En el artículo 4, se establece que su objetivo es: “(...) prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana” (Ley 1333, 2009, art. 4). Es decir, buscan prevenir la ocurrencia de hechos que atentan no solo contra el medio ambiente, sino también contra el paisaje. Estas medidas son de carácter preventivo, transitorio y de aplicación inmediata, sin que proceda recurso contra ellas y sin importar las sanciones a que hubiere lugar. Adicionalmente, los costos en los que incurra la autoridad para la imposición de las medidas deberán ser asumidos por el infractor. Sin embargo, estas medidas se levantarán de oficio o a petición de parte, cuando se pruebe que han desaparecido las causas que las originaron. En el artículo 36, se establecen los tipos de medidas preventivas:

- Amonestación escrita,
- Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción,
- Apreensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres,

- Suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos. (Ley 1333, 2009, art. 36)

Sin embargo, para imponerlas, se debe seguir un procedimiento establecido. Una vez las autoridades competentes conozcan el hecho, procederán a comprobarlo y determinarán si existe la necesidad de imponer medidas preventivas mediante un acto administrativo motivado. Para ello, se pueden apoyar en la fuerza pública. Una vez, legalizada la medida se procederá, en un término no mayor a 10 días, a evaluar si es necesario un procedimiento sancionatorio.

A diferencia de estas medidas preventivas, el objetivo de las medidas sancionatorias es cumplir una función correctiva y compensatoria para asegurar el cumplimiento de la ley, los principios generales ambientales y los fines constitucionales. Las autoridades competentes anteriormente descritas, son quienes pueden imponer las sanciones de acuerdo a la gravedad de la infracción y únicamente mediante resolución debidamente motivada. Las sanciones están consagradas en el artículo 40 y son las siguientes:

- Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.
- Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.
- Demolición de obra a costa del infractor.
- Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.

- Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.
- Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental. (Ley 1333, 2009, art. 40)

Posteriormente, aclara que dichas sanciones no eximen al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, o, la obligación de restaurar el medio ambiente, recursos o paisaje afectado.

Finalmente, este capítulo prohíbe las devoluciones de especímenes silvestres o recursos naturales procedentes de explotaciones ilegales. Aclara que las sanciones prestarán mérito ejecutivo, faculta a las autoridades ambientales para cerrar temporalmente los establecimientos de comercio que pongan en peligro el medio ambiente, y en algunos faculta a las autoridades para revocar la licencia ambiental otorgada si se está causando un daño al ambiente.

Lo anterior demuestra que el procedimiento sancionatorio ambiental es el procedimiento aplicable cuando se comete una infracción al paisaje. Por ejemplo el Decreto 2811 de 1974 cuando establece “la alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales” (Decreto 2811, 1974, art. 8), o el artículo 4 de la Ley 1333, que describe la función de las medidas preventivas y sancionatorias.

Esta Ley, en términos amplios, busca que las normas relativas a la protección ambiental se cumplan. Aunque la gravedad de las sanciones se determina según el grado de la infracción cometida, es importante resaltar que, las sanciones previstas pueden ayudar a evitar que la comunidad cometa infracciones y respete la normativa ambiental. Gracias a la aprobación de este régimen sancionatorio, el país cuenta con herramientas para proteger el medio ambiente, los recursos naturales y la salud humana.

Un ejemplo de una sanción ambiental impuesta por una infracción al paisaje, es la sanción impuesta a Coninsa Ramon H S.A., al incumplir la normatividad sobre Publicidad Exterior Visual en Bogotá, específicamente el Decreto 959 del 2000. Coninsa recibió una multa por \$36'502.453 por instalar un pendón publicitario de 8 mts² en una fachada sobre la avenida Jiménez. Por medio de resolución 01757, la alcaldía de Bogotá estableció que:

Al instalar elementos de Publicidad Exterior Visual con contenido publicitario no autorizado, se genera un riesgo de afectación sobre el componente paisajístico urbano, ya que pueden generar un exceso, una saturación publicitaria, que puede llegar a perturbar los sentidos de las personas, así como un aumento de los niveles de contaminación visual, presentando un deterioro del paisaje mismo (Secretaría Distrital de Ambiente, 2016).

A su vez,

la simultaneidad de estímulos visuales a los que pueden verse sometidos los ciudadanos puede disminuir su calidad de vida, generar distracciones en los transeúntes y además perturba los sentidos. (...) Teniendo en cuenta que se trata de una infracción que genera un riesgo de afectación sobre el paisaje urbano, se determina que el área de influencia del posible impacto se puede localizar en un área menor a una (1) hectárea (Secretaría Distrital de Ambiente, 2016).

El segundo ejemplo, es la sanción que por daño ambiental le fue impuesta a Petrobras Colombia Combustibles en el 2016, por derrame de hidrocarburos en una estación de gasolina al Norte de Bogotá. A raíz de este derrame, se generó una contaminación de agua y suelo que terminó

afectando los predios aledaños a la Estación de Servicio en el 2010. Según la Secretaría de Ambiente de Bogotá, la empresa incumplió la licencia ambiental al no presentar caracterización semestral de los pozos de monitoreo, ni proteger contra las filtraciones los recipientes, tanques de almacenamiento y sistemas de conducción de agua de lavado. En consecuencia, se obligó a esta empresa a retirar 38.272 galones de agua hidrocarburada. La sanción asciende a más de cuatro mil millones Según el Distrito, esta es la sanción más alta en la historia de Bogotá por motivos ambientales (Redacción El Tiempo, 2016).

6. Conclusiones

Después del extenso recorrido por la definición del paisaje, sus características, la normatividad existente y los criterios para determinar sus infracciones, es posible dimensionar la protección jurídica que recibe en el ordenamiento jurídico colombiano y el régimen sancionatorio ambiental aplicable al mismo, a partir de las siguientes conclusiones:

- El término paisaje es ambiguo y no es posible encontrar una definición universal.
- En el ordenamiento jurídico colombiano, el paisaje está concebido de diferentes formas: Primero, como recurso natural renovable, segundo como área de valor sobresaliente, tercero, como parte del espacio público, cuarto, como patrimonio común y por último como paisaje cultural.
- Al analizar la jurisprudencia, tampoco es posible encontrar una definición concreta de este concepto.
- Puede decirse que sus diferentes concepciones constituyen a su vez las diferentes vías por las que se puede alegarse su protección.
- Es necesario resaltar que las características del paisaje facilitan la comprensión y alcance del término. Las literales son: estabilidad, visualización y utilidad. Las acotadas por la doctrina son: la calidad de vida que el paisaje brinda a las comunidades, la identidad que proporciona el paisaje a un territorio, la compatibilidad con el desarrollo económico y sostenible del país, y finalmente pero no menos importante, la característica de recurso natural independiente, entendido este último como componente de la naturaleza susceptible de ser aprovechado para la satisfacción de las necesidades de los humanos.

- La evolución del derecho ambiental y por tanto el paisaje en Colombia han vivido tres etapas principales:
 - En la primera, etapa proteccionista, los recursos naturales se protegen por primera vez con la Ley 23 de 1973 de responsabilidad ambiental, y el Decreto 2811 de 1974 que incluye al paisaje dentro de la categoría de los recursos naturales renovables.
 - La segunda, etapa del desarrollo sostenible, comienza en los años noventa, principalmente con la Constitución Política de 1991, la cual es considerada una constitución verde. En la misma se consagran los mecanismos para protegerlo y se establece que el medio ambiente es un patrimonio público. En esta misma etapa aparece la Ley 99 de 1993, con la cual se creó el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Por medio de este, se nombran las diferentes autoridades ambientales y sus competencias para regular y proteger el medio ambiente. Esta regulación cubrió temas fundamentales como la regulación de parques naturales, los institutos de investigación, las licencias ambientales y el principio del desarrollo sostenible.
 - La tercera etapa, conocida como etapa de judicialización, se da a raíz de que la gestión ambiental pasa a mano de los jueces, dejando a su arbitrio el uso de la normatividad ambiental existente. Las tres altas cortes del país han reconocido a la naturaleza como sujeto de derechos y protección jurídica.

- A la luz de la jurisprudencia constitucional, el medio ambiente es concebido como: un bien constitucional objetivo del Estado social de derecho, un derecho fundamental que tienen los ciudadanos a gozar de un ambiente sano, un derecho colectivo protegible a través de

las acciones populares y finalmente, como deber constitucional a cargo del Estado y de los ciudadanos.

- Al mismo tiempo, el paisaje es uno de los elementos principales a tener en cuenta a la hora de estructurar el plan de ordenamiento territorial. Este plan, debe ceñirse a los requisitos de la Ley 388 de 1997. Dicha Ley es vital porque reconoce la autonomía de los municipios o distritos y áreas metropolitanas para que puedan orientar el desarrollo de su territorio y su utilización.
- De otro lado, el Decreto 1076 de 2015, por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, es un completo error aunque su objetivo era la simplificación del ordenamiento jurídico. Esta compilación es considerada un esfuerzo fallido dado a la extensión del decreto y su engorrosa numeración. Hasta ahora, sigue siendo más sencillo remitirse a cada uno de los decretos y solo utilizar éste para verificar la vigencia de la normatividad allí recogida.
- A raíz que el paisaje es considerado un recurso natural renovable, es importante mencionar que los recursos naturales, pueden ser explotados, pero su explotación debe respetar las reglas establecidas para ello, previniendo de esta forma la afectación a los mismos, y a las comunidades.
- Los criterios para determinar las infracciones del paisaje, a diferencia de otros recursos naturales, no son cuantificables, es decir, no existen medidas para determinar sus daños. Actualmente, las herramientas con las que cuenta el ordenamiento jurídico colombiano para determinar las infracciones, son los principios ambientales, en especial los que hacen referencia a la protección del mismo y las demás determinadas en la Ley 1333 de 2009 (el

Decreto 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y actos administrativos que emitan las autoridades ambientales competentes, como por ejemplo el POT).

- Finalmente, y como objeto de investigación, se evidencia que el procedimiento sancionatorio ambiental y las sanciones previstas en la Ley 1333 de 2009, son las actualmente aplicables cuando se comete una infracción al paisaje.
- Aunque no haya una regulación concisa en materia paisajística, las sanciones consagradas en la Ley 1333 de 2009, pueden ayudar a la desalentar la comisión de infracciones.
- Podría decirse que el país cuenta con múltiples herramientas para proteger el medio ambiente, los recursos naturales y la salud humana, pero, por más herramientas que existan, lo importante es el uso que las autoridades competentes hagan de ellas y su efectiva aplicación.

Por lo tanto, la gran conclusión, es que, aunque se encuentra más regulación al respecto de la esperada, después de un cuidadoso análisis sobre la misma, continúa latente la necesidad de consagrar la protección jurídica del paisaje como una categoría independiente y un verdadero derecho en el ordenamiento jurídico colombiano. Lamentablemente, su protección está circunscrita la mayoría de las veces a la protección del medio ambiente, y en las otras, es simplemente mencionada. Por lo tanto, se considera que la protección existente hasta ahora, es inclusive confusa pues es evidente que la sociedad no sabe a qué consecuencias se atiene al momento de proteger cualquier tipo de afectación al paisaje, y las autoridades y jueces no tienen claro los criterios establecidos para su protección.

7. Bibliografía

Jackson, J. B. (2010). *Descubriendo el paisaje autóctono*. Madrid, España: Editorial Biblioteca Nueva.

Concepto.de., E. d. (02 de 2018). *Concepto.de*. Retrieved 08 de 2018 from <https://concepto.de/paisaje/>

RAE. (2018). *RAE*. Retrieved 08 de 2018 from Real Academia Española: <http://dle.rae.es/?id=RT6QMkS>

Sánchez, J. L. (2012). El nuevo concepto jurídico de paisaje: nuevas oportunidades para su defensa. *Cuaderno Interdisciplinar de Desarrollo Sostenible* , 9, 42.

Allende Álvarez, F., & Zubelzu Mínguez, S. (2015). El concepto de paisaje y sus elementos constituyentes: requisitos para la adecuada gestión del recurso y adaptación de los instrumentos legales en España. *Revista Colombiana de Geografía* , 24, 29-42.

Saldarriaga, C. A. (2013). Una aproximación al paisaje como categoría jurídica y derecho subjetivo en el plan de ordenamiento territorial de Medellín. *Opinión Jurídica* , 12 (23), 49-66.

COLEF. (2006). Recreación y Esparcimiento. *Revista de ciencias de la actividad física y el deporte* , 27, 14.

Joan Costa Institute. (n.d.). Comunicación, Espacio público y Sociedad. *Entorno urbano y calidad de vida* .

Asamblea General de las Naciones Unidas. (n.d.). *ONU*. (P. d. sesiones, Producer) From <http://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>

Mendoza, J. G. (3 de Julio de 2013). *Josefina Gómez Mendoza*. Retrieved agosto de 2018 from Geógrafa : <http://josefinagomezmendoza.com/paisaje-y-desarrollo-sostenible/>

Pedereros, A. M. (2004). La evaluación del paisaje: una herramienta de gestión ambiental. *Scielo* , 77, 139-156.

Portal Educativo. (05 de 09 de 2014). *Portal Educativo*. Retrieved 08 de 2018 from www.portaleducativo.net

CORNARE. (n.d.). *Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare* . Retrieved 09 de 2018 from CORNARE: <http://www.cornare.gov.co/tramitesyservicios/tramites-ambientales/licencia-ambiental>

SIAC. (n.d.). *Sistema de información ambiental de Colombia*. Retrieved 09 de 2018 from Aire: <http://www.siac.gov.co/emisionesaire>

Silva Arroyave, S. M., & Correa Restrepo, F. J. (2009). ANÁLISIS DE LA CONTAMINACIÓN DEL SUELO: REVISIÓN DE LA NORMATIVA Y POSIBILIDADES DE REGULACIÓN ECONÓMICA. *Semestre Económico* , 12 (23), 12-34.

Arango Castaño, B. E. (2017). *ANTECEDENTES DE LA NORMATIVIDAD AMBIENTAL COLOMBIANA*. Universidad Libre, Centro de Investigación jurídica de carácter ambiental, primera Fase, Bogotá.

Naciones Unidas. (1992). *DECLARACIÓN DE RIO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO*. ONU, La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro.

Naciones Unidas. (2002). *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*. ONU, Johannesburgo.

Naciones Unidas. (2012). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible* . ONU, Río de Janeiro.

Naciones Unidas. (2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*. ONU, Asamblea General, Nueva York.

POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN PROCESO SANCIONATORIO Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES, Resolución No. 01757 (LA DIRECCIÓN DE CONTROL AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE 15 de 11 de 2016).

Redacción El Tiempo. (17 de noviembre de 2016). Estas son las ocho empresas multadas por daños ambientales en Bogotá. *El Tiempo* .

Naciones Unidas. (1972). *INFORME DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO HUMANO* . ONU. Estoco I mo: PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS .

Parra, S. (27 de septiembre de 2017). *Diario del Viajero*. Retrieved agosto de 2018 from <https://www.diariodelviajero.com/consejos/la-sensacion-de-contemplar-un-paisaje-inabarcablemente-bello>

Guhl Nannetti , E., & Leyva, P. (2015). *La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?* (Primera edición ed.). Bogotá, Colombia: Foro Nacional Ambiental.

Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2009). *Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Retrieved agosto de 2018 from Sistema de Parques Nacionales Naturales: [http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-de-parques-naturales-naturales/categorias-de-areas-protegidas/](http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-de-parques-nacionales-naturales/categorias-de-areas-protegidas/)

Retortillo, L. M. (n.d.). *Medio Ambiente y Derecho*. From La Tutela Jurídica del Paisaje: <https://huespedes.cica.es/gimadus/12-13/TUTELA%20PAISAJE.htm>

Chachon, M. P. (2013). La tutela jurídica del paisaje. *Medio ambiente y derecho* .

El Presidente de la República de Colombia. (16, marzo, 1977). Por el cual se reglamentan parcialmente el Capítulo V. Título II, Parte XIII, Libro II del Decreto-ley número 2811 de 1974 sobre "sistema de parques nacionales"; la Ley 23 de 1973 y la ley 2ª de 1959. [Decreto 622 de 1977]. Recuperado de: http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/colombia/colombia_decreto_622_16_03_1977_spa_orof.pdf

El Presidente de la República de Colombia. (15, octubre, 2014). por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. [Decreto 2041 de 2014]. DO: No. 49305

El Presidente de la República de Colombia. (18, diciembre, 1974). Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. [Decreto 2811 de 1974]. Recuperado de: http://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/Decreto_2811_de_1974.pdf

El Presidente de la República de Colombia. (31, mayo, 1998). Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial. [Decreto 879 de 1998]. DO: No. 43.300

El Presidente de la República de Colombia. (10, marzo, 2009). Por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material. [Decreto 763 de 2009]. Recuperado de:

<http://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Documents/Patrimonio/Decreto%20763%202009.pdf>

El Presidente de la República de Colombia. (4, agosto, 1998). Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial. [Decreto 1504 de 1998]. DO: No. 43.357

El Presidente de la República de Colombia. (1, julio, 2010). Por el cual se reglamenta el Decreto 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones. [Decreto 2372 de 2010]. Recuperado de: http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2010/dec_2372_2010.pdf

El Congreso de Colombia. (7, agosto, 1997). Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias. [Ley 397 de 1997]. DO: No. 43102

El Congreso de Colombia. (19, diciembre, 1973). Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y protección al medio ambiente y se dictan otras disposiciones. [Ley 23 de 1973]. Recuperado de: http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/leyes/2a-ley_0023_1973.pdf

El Congreso de Colombia. (24, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. [Ley 388 de 1997]. DO: No. 43.091

El Congreso de Colombia. (11, enero, 1989). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. [Ley 9 de 1989]. DO: No. 38.650

El Congreso de la República. (21, julio, 2009). Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. [Ley 1333 de 2009]. DO: No. 47.417

El Congreso de Colombia. (19, julio, 2016). Código Nacional de Policía y Convivencia. [Ley 1801 de 2016]. DO: No. 49.949

El Congreso de Colombia. (15, diciembre, 1983). Por medio de la cual se aprueba la "Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural", hecho en París el 23 de noviembre de 1972 y se autoriza al Gobierno Nacional para adherir al mismo. [Ley 45 de 1983]. Recuperado de: <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2012/09/ley-45-de-1983.pdf>

El Congreso de Colombia. (22, diciembre, 1993). Por la cual se crea el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental – SINA y se dictan otras disposiciones. [Ley 99 de 1993]. Recuperado de: <http://www.humboldt.org.co/images/documentos/pdf/Normativo/1993-12-22-ley-99-crea-el-sina-y-mma.pdf>

El Congreso de Colombia. (24, junio, 1994). Por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional. [Ley 140 de 1994]. DO: No. 41.406

El Concejo de Medellín. (17, diciembre, 2014). Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. [Acuerdo 48 de 2014]. Gaceta Oficial: 4267

Constitución política de Colombia [Const.] (1991) 2da Ed. Legis

Consejo de Europa. (20 octubre de 2000) Convenio Europeo del Paisaje. Florencia, Italia

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (22 julio de 1997) Sentencia C-346. [MP. Antonio Barrera Carbonell]

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (5 marzo de 1998) Sentencia C-064. [MP. Vladimiro Naranjo Mesa]

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (25 julio de 2007) Sentencia C-554. [MP. Jaime Araujo Rentería]

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (16 octubre de 1996). Sentencia C-534. [MP. Alejandro Martínez Caballero]

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (24 noviembre de 1994) Sentencia C-528. [MP. Fabio Morón Díaz]

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (10 marzo de 2015) Sentencia C-094. [MP. Luís Ernesto Vargas Silva]

Corte Constitucional de Colombia, Sexta de Revisión. (10 noviembre de 2016) Sentencia T-622. [MP. Jorge Iván Palacio Palacio]

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. (16 mayo de 2011) Sentencia -2000-00005-01. [MP. William Namén Vargas]

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. (5 abril de 2018) STC4360. [MP. Luis Armando Tolosa Villabona]

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera. Sentencia AP 25000-23-27-000-2001-90479-01. (28 marzo de 2014) Sentencia 2001-90479. [MP. Marco Antonio Villa]