

Patrimonio cultural natural. Efectos jurídicos de su declaración



Ana María Sánchez*

A través de la cultura el hombre expresa sus concepciones del mundo. Cultura y naturaleza van de la mano en el intercambio de elementos para ser. Este documento académico pretende demostrar, por medio de la referencia y de un breve análisis de normas y sentencias, la relación de la cultura jurídica con los lugares de importancia natural, y desde allí proponer un breve e inicial esbozo de una teoría acerca del patrimonio cultural natural y los efectos jurídicos de su declaración, en el que se consideren las normas generales del patrimonio cultural.

A manera de introducción, recuérdense los principales contenidos jurídicos de la palabra *patrimonio*, por ejemplo, el patrimonio como elemento esencial de la persona (para los civilistas) o como el conjunto de activos en un haber, valorables económicamente, si es que con la naturaleza se debe interactuar desde esas categorías.

1. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DEL PATRIMONIO CULTURAL

En este aparte se hace un recuento de los principales documentos internacionales en torno al patrimonio cultural, donde se evidencia su conceptualización a través del tiempo, hasta llegar a las categorías de patrimonio cultural natural y patrimonio cultural inmaterial.

Pasadas las guerras de inicio del siglo XX, en 1933 se redacta la Carta de Atenas para conservar el arte y la historia narrada por bienes



* Joven investigadora del programa COLCIENCIAS-UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(2): 156-197, julio-diciembre de 2003

arqueológicos. Esta conferencia propone que los estados se presten recíprocamente una colaboración más amplia y concreta para favorecer la conservación de los monumentos de arte y de historia.¹

El ente encargado de salvaguardar las obras en las cuales “la civilización ha encontrado su más alta expresión y se encuentran amenazadas” fue en ese entonces, la Comisión Internacional de Cooperación Intelectual.

En ese mismo año se diseñaba un pacto para la protección de monumentos históricos, durante la Séptima Conferencia Internacional Americana de Montevideo. Como resultado, se firma en Washington, el 15 de abril de 1935, el Pacto Roerich,² para la protección de las instituciones artísticas y científicas y los monumentos históricos. Esta convención tuvo como objeto la adopción universal de una bandera, “para preservar con ella, en cualquier época de peligro, todos los monumentos inmuebles de propiedad nacional y particular que forman el tesoro mundial de los pueblos”.³

Para 1954, en la Haya (Países Bajos), las Naciones Unidas, tras la destrucción masiva del patrimonio cultural, acuerdan la primera herramienta internacional centrada exclusivamente en la protección del patrimonio cultural, denominada Convención para la Protección de Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado.

Las ‘altas partes’ contratantes, al reconocer (i) los graves daños que los bienes culturales han sufrido en el curso de los últimos conflictos armados y su cada vez mayor grado de vulnerabilidad como consecuencia del desarrollo de la técnica de la guerra; (ii) el menoscabo al patrimonio cultural de la humanidad por los daños ocasionados a los bienes culturales de cualquier pueblo; (iii) la importancia de la conservación del patrimonio cultural, se inspiran en los principios relativos a la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado,⁴

¹ Muchos de sus 95 puntos nos dan testimonio de la vitalidad y comunidad del movimiento moderno de la conservación, en aspectos de planificación y arquitectura. Entre otros puntos, recogió la exposición de los principios generales y de las doctrinas que se refieren a la protección de los monumentos y reconoció la unidad esencial de las ciudades y sus regiones circundantes, por lo que se convirtió en un documento valioso sobre la teoría y metodología de la planificación.

² Ratificado mediante Ley 36 de 1936 (entró en vigor para Colombia el 20 de febrero de 1937).

³ 67 años después, operaciones militares fueron dirigidas desde Washington, donde se destruyó parte del patrimonio cultural de la humanidad ubicado entre los ríos Tigris y Éufrates, que contenían invaluable objetos de las culturas babilónica, persa, siria.

⁴ Proclamados en las convenciones de la Haya de 1899 y de 1907, y en el Pacto de Washington del 15 de abril de 1935.

y adoptan el referido acuerdo de voluntades internacionales, el cual abarca bienes muebles e inmuebles, desde monumentos arquitectónicos, artísticos o históricos, sitios arqueológicos, obras de arte, manuscritos, libros y otros objetos de interés artístico, histórico o arqueológico, hasta colecciones científicas de todo tipo.⁵ Nótese que aun los lugares de interés natural no eran considerados en la categoría de patrimonio, pero se vinculaban indirectamente a ella por medio de elementos arqueológicos.

Ya en 1962, la UNESCO promueve una recomendación concerniente a la “Protección de la belleza y del carácter de los lugares y paisajes”.⁶ Este documento pide a los Estados miembro que apliquen y adopten ciertas disposiciones relativas a la protección de los lugares naturales. Por su relevancia para el tema, entre las situaciones que hacen necesaria dicha protección establece las siguientes, mientras incluye los lugares naturales en la categoría de patrimonio:

- La acción del hombre como causante de daños a la belleza y al carácter de lugares y paisajes (cultivo de nuevas tierras, desenvolvimiento anárquico de algunos centros urbanos, ejecución de grandes obras para la organización e instalación industrial y comercial, el consumo...), que deteriora el ambiente natural de su existencia y empobrece el patrimonio cultural, estético y vital de regiones enteras, como el interés cultural y científico que ofrece la vida salvaje.
- La importancia de la naturaleza para la vida del hombre, al constituirse en un poderoso regenerador físico, moral y espiritual y al contribuir a la vida artística y cultural de los pueblos —lo cual está de la mano con las teorías modernas sobre el desarrollo, que percatan la relación existente entre ambiente y cultura—.
- La importancia de la protección del paisaje para la vida económica, social y la higiene de los asentamientos humanos (saneamiento ambiental).
- La urgencia de atender las necesidades de la vida colectiva (recreación, goce de un medio ambiente sano, acceso a los bienes



⁵ Son 103 los Estados parte en esta Convención, entre ellos Colombia, quien la ratificó hasta el año de 1996, mediante Ley aprobatoria 340 del 26 de diciembre. Entró en vigor para Colombia el 18 de septiembre de 1998. Actualmente está en trámite para la firma de los ministros el segundo protocolo.

⁶ Aprobada por la Conferencia General en su 12ª reunión, París, 11 de diciembre.

de interés cultural y natural, espiritualidad, espacio público, etc.), su evolución y el rápido avance del progreso técnico.

Las disposiciones más sobresalientes que se recomiendan son:

- Adopción de medidas de carácter *preventivo* para la protección de los lugares y paisajes. Éstas han de consistir en el control de los trabajos y actividades que puedan causarles daño a estas áreas, en especial, la construcción de toda clase de edificios, sean públicos o privados; la construcción de carreteras; las líneas eléctricas de alta y baja tensión y los aeródromos; la construcción de autoservicios para la distribución de carburantes; los carteles publicitarios y los anuncios luminosos; la tala de arbolado, “inclusive la destrucción de árboles que contribuyen a la estética del paisaje y en particular los que bordean las vías de comunicación o las avenidas”; la contaminación del aire o del agua; la explotación de minas y canteras y la evacuación de sus desechos; el alumbramiento de aguas, las presas, los canales, acueductos; el *camping*, y el depósito de materiales y de materias usados, detritos y desechos domésticos, comerciales o industriales. En la legislación colombiana se incluyen algunos de estos trabajos en la lista de actividades que necesitan licencia ambiental (Ley 99 de 1993, arts. 49 y ss.).
- Previsión del ruido en la protección de estos lugares. La recomendación señala el ruido como factor que se debe tener en cuenta en los planes de manejo tendientes a la protección de áreas naturales.
- Legitimación como de interés público o social las actividades que involucren deterioro del paisaje de zonas especialmente clasificadas. “Las actividades que entrañen un deterioro de los lugares o paisajes situados en zonas especialmente clasificadas o protegidas de otro modo, no se han de tolerar más que cuando lo exija de modo imperioso el interés público o social”.
- Puesta en práctica de medidas correctivas. Éstas han de tender a remediar el daño causado a los lugares y paisajes y, a restaurarlos, dentro de lo posible.
- Protección de lugares y paisajes como un servicio público. Para facilitar su labor se deberá contar con institutos de investigación científica que colaboren con las autoridades competentes para fa-

ilitar la armonización y la codificación de las disposiciones legislativas y reglamentarias correspondientes, lo cual se hará público mediante publicaciones. En Colombia, en el Parque de los Nevados, en la Isla Gorgona, y en varias áreas naturales protegidas, existen institutos de investigación del Imat, por ejemplo.

- Adopción de medidas de protección. Se recomiendan métodos como el control general de las autoridades competentes, la imposición de servidumbres en los planes de urbanización y en los planes de ordenamiento territorial, la clasificación por zonas de los paisajes extensos, la clasificación de lugares de interés aislados, la creación y conservación de reservas naturales y parques nacionales y la adquisición por colectividades públicas de lugares de interés.

Las anteriores disposiciones han de tener fuerza de ley, y se recomienda también que los Estados miembro creen organismos especializados, de carácter ejecutivo o consultivo, para que las apliquen, para que estudien las problemáticas específicas y la clasificación especial e incluso para que propongan medidas destinadas a reducir los peligros que pueda presentar la ejecución de ciertos trabajos, a reparar los daños causados por ellos, entre otras.

También se prevé que el Estado facilite el trabajo de organismos no gubernamentales (ONG), de carácter nacional o local, cuya misión sea colaborar con los organismos, especialmente informando a la opinión pública y advirtiendo a los servicios responsables de los peligros que amenacen paisajes y lugares.

También se recomienda que la infracción de la norma de protección de los lugares y paisajes ha de llevar consigo el resarcimiento de daños y perjuicios o la obligación de reponer las cosas en su estado primitivo, en la medida de lo posible. Conviene establecer sanciones administrativas o penales para los casos de daños causados voluntariamente a los lugares y paisajes protegidos.

Respecto a las reservas naturales, los parques nacionales y la adquisición de lugares de interés por las colectividades públicas, la recomendación señala que los Estados miembro han de incorporar parques nacionales destinados a la educación y a la distracción del público o reservas naturales parciales o completas a aquellas zonas o lugares que ofrezcan condiciones para ello y cuya protección conenga efectuar. Éstos constituirán un conjunto de zonas experimen-

Estud. Socio-Jurid., Bogotá (Colombia), 5(2): 156-197, julio-diciembre de 2003

tales destinadas también a los estudios sobre la formación y restauración del paisaje y la protección de la naturaleza; además, su adquisición se podrá efectuar por vía de expropiación. Así, el documento de la UNESCO de 1969 señaló las diferentes funciones que, en razón de su simple existencia, estas áreas cumplen, como la función social, ecológica, pedagógica, espiritual e investigativa.⁷

Ya en 1971, una década después, se firmó la Convención de Ramsar, relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas.⁸

En 1972,⁹ en París, de octubre a noviembre, se reunió otra vez la UNESCO,¹⁰ y en un esfuerzo internacional se decidió continuar con lo programado en la decimosexta reunión y redactaron la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural,¹¹ la cual considera los siguientes puntos:

- La amenaza y el riesgo de destrucción del patrimonio cultural y natural.
- La posibilidad de un empobrecimiento nefasto del patrimonio de todos los pueblos del mundo.
- La difícil tarea de protección a escala nacional.



⁷ Estas funciones también han sido previstas en la legislación colombiana, actualmente están contenidas en el derecho de dominio, como función social y ecológica que es.

⁸ Ramsar, Irán, 2 de febrero de 1971, modificada según el Protocolo de París, 3 de diciembre de 1982 y las enmiendas de Regina, 28 de mayo de 1987. En Colombia se han fallado numerosas e importantes sentencias alrededor del tema de los humedales como patrimonio cultural natural. Anexo a este artículo se reseñarán brevemente el contenido de algunas de ellas.

⁹ Durante este tiempo esta comunidad internacional siguió trabajando, así se produjo la Carta de Venecia 1964. "Carta internacional sobre la conservación y restauración de los monumentos y los sitios". Señala al inicio: "Portadores de un mensaje espiritual del pasado, las obras monumentales de cada pueblo son actualmente el testimonio vivo de sus tradiciones seculares. La humanidad que cada día toma conciencia de la unidad de los valores humanos, los considera como un patrimonio común, y pensando en las generaciones futuras, se reconoce solidariamente, responsable de su conservación. Ella aspira a transmitirlos con toda la riqueza de su autenticidad". Las Normas de Quito 1967, informe final de la Reunión sobre Conservación y Utilización de Monumentos y Lugares de Interés Histórico y Artístico, donde se considera "el acelerado proceso de empobrecimiento que viene sufriendo una mayoría de países americanos como consecuencia del estado de abandono e indefensión en que se haya su riqueza monumental y artística, demanda la adopción de medidas de emergencia, tanto en los ámbitos nacional e internacional, pero su eficacia práctica dependerá, en último término, de su adecuada formulación dentro de un plan sistemático de revalorización de los monumentos y lugares de interés, así como de los bienes patrimoniales en función del desarrollo económico social".

¹⁰ Actualmente, la acción de la UNESCO en el ámbito del patrimonio cultural material se articula en torno a tres ejes: prevención, gestión e intervención.

¹¹ La Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972 fue ratificada por Colombia mediante la Ley 45 del 15 de diciembre de 1983.

- La cooperación internacional en la conservación, el progreso y la difusión del saber a través de la conservación y protección del patrimonio universal.
- El interés excepcional de ciertos bienes del patrimonio cultural y natural.
- La necesidad de adoptar nuevas disposiciones convencionales que establezcan un sistema eficaz de protección colectiva del patrimonio cultural y natural.¹²

Este documento, en defensa y protección del patrimonio mundial,¹³ arroja luces en la determinación y en la definición de lo que se considera patrimonio cultural y patrimonio natural. Esta noción valorativa del patrimonio mundial —bienes únicos e irremplazables de interés y valor excepcional que, en últimas, pueden llegar a trascender cualquier grupo o nacionalidad y que, se estima, conciernen a la humanidad toda, sujeto global de la cultura, presente y futura, cuando su valor e interés es “universal excepcional”—, es tenida en cuenta por el orden interno de cada país, respecto a bienes de valor excepcional para lo que construye nuestra identidad nacional, a la vez que plantea el interrogante ¿qué es lo que constituye el valor e interés excepcional de un bien natural o cultural? Los dos primeros artículos de la Convención intentan aproximarse con los siguientes criterios:

Patrimonio cultural:

Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un (valor universal excepcional) desde el punto de vista de la historia, el arte o de la ciencia.

Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un (valor universal excepcional) desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.

Los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza, así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un (valor universal excepcional) desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.



¹² Véanse Considerandos.

¹³ En esta categoría de patrimonio mundial fueron declarados: Cartagena (1986), Mompós (1988) y la celebración de Semana Santa en Popayán (2000), el Parque Nacional Natural Los Katíos. El ente responsable de la declaración es el Comité del Patrimonio Mundial.

Patrimonio natural:

Los monumentos¹⁴ naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de estas 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.

Las principales obligaciones que tienen los Estados con respecto al patrimonio cultural y natural se resumen así:

- Identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en el territorio, para lo cual los Estados deberán procurar actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que disponga y, llegado el caso, mediante la asistencia y la cooperación internacionales de que se pueda beneficiar, sobre todo en los aspectos financiero, artístico, científico y técnico.¹⁵
- Garantizar, según las condiciones de cada país, una protección y una conservación eficaces.
- Revalorizar lo más activamente posible, el patrimonio cultural y natural situado en su territorio (art. 5).

Algunas acciones en cumplimiento de estas obligaciones son:

- Atribuir a lo declarado patrimonio cultural o natural una función en la vida colectiva.



¹⁴ Considérense *monumentos* las formaciones de la naturaleza que constituyen un cambio en los parámetros internacionales. Al respecto, las Normas de Quito de 1967 establecen en las consideraciones generales que, aunque dignas de protección, las bellezas naturales no son propiamente monumentos nacionales: "Los lugares pintorescos y otras bellezas naturales objeto de defensa y protección por parte del Estado, no son propiamente monumentos nacionales. La huella artística del hombre es esencial para impartir a un paraje o recinto determinado esa categoría específica".

¹⁵ Arts. 4 y ss. de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. Asimismo, esta obligación, que se traduce en efecto o consecuencia jurídica, se aplica a los bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la nación, como lo son los patrimonios municipales (el competente para la declaración es el Concejo Municipal, art. 313 C. N.), los patrimonios departamentales (declarados por la Asamblea Departamental) y los monumentos nacionales (Congreso de la República), según lo establece el art. 8 de la Ley 397 de 1997, Ley de la Cultura.

- Integrar la protección del patrimonio en los programas de planificación general.
- Instituir en el territorio servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural, dotados de un personal adecuado que disponga de medios para llevar a cabo las tareas que le incumban.¹⁶
- Adoptar medidas jurídicas, científicas, técnicas-administrativas y financieras pertinentes para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar el patrimonio.
- Desarrollar estudios, investigar científica y técnicamente y desarrollar métodos de intervención para hacer frente a los peligros que amenacen el patrimonio cultural y natural.
- Apoyar el funcionamiento de centros nacionales o regionales de formación en materia de protección, conservación y revalorización del patrimonio.
- Estimular la investigación científica sobre los bienes patrimoniales.

Luego, con el transcurso del tiempo, la categoría *patrimonio cultural* se extendió más allá de los bienes muebles e inmuebles (patrimonio cultural material) y actualmente abarca la cultura como un proceso vivo, lo que ha recibido el nombre de *patrimonio intangible o inmaterial*,¹⁷ esto es, un conjunto de formas de cultura tradicional y folclórica y obras colectivas que emanan de una cultura y que se basan en la tradición (se incluye en ellas las tradiciones orales, las costumbres, las lenguas, la música, los bailes, los rituales, las fiestas, la medicina tradicional, la farmacopea, las artes culinarias, las cosmovisiones y cosmogénesis, de relación directa con la naturale-



¹⁶ En Colombia tenemos el Programa Vigías del Patrimonio, del Ministerio de Cultura. Este programa, si bien cuenta limitadamente con personal técnico adecuado, se encuentra trabajando con la población infantil y juvenil en la protección del patrimonio, generando educación, trabajo, esparcimiento, conciencia y difusión, entre otros.

¹⁷ Al respecto, en el Primer Foro Internacional sobre Patrimonio Arquitectónico, celebrado en Colombia, en el Documento de Cartagena de Indias 1986, nos ilustra en este concepto, al reconocer a la cultura latinoamericana y caribeña como un proceso vivo y dinámico: "A diferencia de la europea, nuestra cultura latinoamericana y caribeña ha nacido recién, como resultado de la acumulación histórica de las vivencias de nuestros pueblos, de su práctica, de una manera particular de inventar y crear su encuentro con el mundo".

za).¹⁸ Se está trabajando en una convención internacional para su protección.

Para continuar, teniendo en cuenta la fuerza vinculante de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, se determinarán algunas de las medidas jurídicas que se han adoptado en Colombia para su protección.

2. LA PROTECCIÓN NACIONAL DEL PATRIMONIO NATURAL

Dos de las principales obligaciones que señala la Convención de 1972 son (i) garantizar, según las condiciones de cada país, una protección y una conservación eficaces, y (ii) revalorizar, lo más activamente posible, el patrimonio cultural y natural situado en su territorio (art. 5). Basándose en estos lineamientos, en este apartado se expondrán algunas medidas jurídicas adoptadas por Colombia para la protección nacional del patrimonio natural (normatividad, sentencias y doctrina), y se reflexionará sobre el paradigma de la revalorización del patrimonio.

2.1 Medidas jurídicas que pretenden garantizar la protección y conservación eficaz del patrimonio natural

2.1.1 Normatividad

El siguiente es el marco normativo en general que ha sido elaborado por Colombia:

- Ley 86 del 26 de junio de 1931: Enrique Olaya Herrera. “Por la cual se fomenta el turismo en la República de Colombia”.¹⁹ Art. 2:

¹⁸ Véase <http://www.unesco.org/culture/heritage/intangible>. En Colombia, Rogelio Salmona y Raúl Jaramillo han establecido el Patrimonio Cultural como “Aquellos que se reclama como más representativo, patrón de cohesión de un medio social, de una comunidad dada en una serie de ámbitos tales como: sus logros de dominio y manejo del espacio; el arte; el medio ambiente —que incluye paisaje, ciudad y arquitectura—; su cosmovisión y religión; los marcos de la relación familiar, civil o militar; el lenguaje; los sistemas de intercambio y de recreación; la expresión del amor, del miedo, de la belleza, del sexo; la tecnología y los modos de producción; el concepto de las formas de liderazgo y de poder; el concepto y los sistemas de acumulación de la riqueza material y formal, más todo lo que ha ido quedando de ello después del paso del tiempo y del choque eterno entre culturas diversas” (*El patrimonio cultural*, Foro sobre Cultura Constituyente, Colcultura, 1990. Apuntes académicos).

¹⁹ Actividades económicas como el turismo se justifican para la vinculación a la vida colectiva y la revalorización del patrimonio, desde el punto de vista económico. La Carta del Turismo Cultural (ICOMOS), Bruselas, noviembre de 1976, intenta afrontar el problema de la influencia del turismo en la conservación y preservación del patrimonio.

“Velar por la conservación de las bellezas naturales de los sitios, reliquias y monumentos nacionales y, de acuerdo con las disposiciones vigentes al respecto, proponer al gobierno o municipios, las medidas necesarias para ello”.

- Ley 103 del 6 de octubre de 1931: Enrique Olaya Herrera. “Por la cual se declara de utilidad pública la conservación de monumentos históricos y arqueológicos en San Agustín”, Huila. Reglamentado por el Decreto R. 0904 del 15 de mayo de 1941.
- ^ Ley 5ª del 6 de septiembre de 1940. Eduardo Santos. Sobre monumentos nacionales, reglamentaciones, prohibiciones y sanciones.
- Ley 70 de 1946 del 26 de diciembre. Mariano Ospina Pérez. “Por la cual se organiza, fomenta y desarrolla el turismo nacional”. Art. 5. Sobre la *función pública* educativa y turística de las construcciones antiguas; los museos o colecciones de objetos históricos; los sitios de belleza natural, parques arqueológicos y cementerios indígenas, y las fuentes termominerales. Esta ley establece una función pública educativa de los sitios de belleza natural y también les otorga una función pública turística. Actualmente la tendencia es declararlos reservas naturales o patrimonio ecológico municipal y se destina a recreación.²⁰ Se tiene en cuenta también la función social y ecológica inherente.
- Ley 3ª de 1951 del 13 diciembre. Mariano Ospina Pérez. Por la cual se declara monumento nacional el Parque Nacional Los Nevados (Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima, hoy en día).
- Decreto 757 del 6 mayo de 1972. Reglamentario de los recursos turísticos nacionales, art. 3 de la Ley 60 de 1968. Art. 7. Conjunto de interés turístico: “Son los lugares en los cuales se reúnen diferentes atractivos que no son exclusivamente turísticos, pero que en razón de sus condiciones ambientales, estéticas o culturales, pueden tener una intensa actividad turística tales como



²⁰ Por ejemplo, Concejo Distrital, Acuerdo 19 de 1994. Se declara el Humedal de El Burro como “reserva ambiental natural, de interés público y patrimonio ambiental”. Acuerdo 26 de 1996. Los elementos del sistema hídrico se integran a los sistemas de zonas verdes y recreacionales como espacio público. Municipio de Suesca, Cundinamarca, Acuerdo 01 de 1990. Se declaran las rocas de Suesca patrimonio histórico, arqueológico, cultural y ecológico municipal. Se definen los principales usos para la vida colectiva y se ordena crear un parque municipal.

áreas de interés histórico o arqueológico, ciertos sectores urbanos plazas, lagos, parques, etc.”.

- Código de Recursos Naturales. Decreto 2811 de 1974. Título VII. Restricciones y limitaciones al dominio privado y al uso de los recursos naturales renovables de interés social o utilidad pública. Art. 64: “De oficio o a petición de cualquier particular interesado, se impondrá limitación de dominio o servidumbre sobre inmueble de propiedad privada, cuando lo impongan la utilidad pública o el interés social por razón del uso colectivo o individual de un recurso, previa declaratoria de dicho interés o utilidad efectuada con arreglo a las leyes”. (En concordancia con la recomendación de la UNESCO de 1962).

Art. 83. Salvo derechos adquiridos por los particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado: el cauce natural de las corrientes; el lecho de los depósitos naturales de agua; las playas marítimas, fluviales y lacustres; una faja paralela a línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos hasta de treinta metros de ancho; las áreas ocupadas por los nevados y los cauces de los glaciares; los estratos y depósitos de las aguas subterráneas. Existe el Decreto 1541 de 1978, el cual, en su artículo 14, establece que cualquier reducción, desviación o desecamiento de las riberas de los ríos, arroyos o lagos no accederá a los predios privados, sino que se tendrá como parte de la zona definida en referido artículo 83 del Código de Recursos Naturales. Esta norma se constituye en una herramienta a favor del uso público de las riberas, la reconfiguración de humedales y para lo que se pretenda declarar patrimonio natural.

Art. 118. De las servidumbres de uso de riberas: los dueños de predios ribereños están obligados a dejar libre de edificaciones y cultivos el espacio necesario para los usos autorizados por ministerio de la ley, o para la navegación, o la administración del respectivo curso o lago, o la pesca o actividades similares.

Art. 188. Sobre los usos no agrícolas de la tierra, la planeación urbana comprenderá principalmente: 3. “La fijación de zonas de descanso o de recreo y la organización de sus servicios para mantener ambiente sano y agradable para la comunidad”.

Esta legislación agrupó normas con aspectos relevantes para la conservación y preceptos anteriores que se encontraban disper-

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(2): 156-197, julio-diciembre de 2003

En los diferentes capítulos se establecieron diversos tipos de reservas de recursos naturales (el equivalente hoy al concepto de categorías de manejo de áreas naturales protegidas) entre las cuales se encuentran las categorías de parques naturales nacionales, distrito de conservación de suelos, distrito de manejo integrado, áreas de reserva forestal, áreas de manejo especial para recursos hidrobiológicos y las reservas de fauna. A partir de este código se expidieron decretos reglamentarios, conjunto de normatividad marco jurídico principal, a partir del cual se ha venido adelantando la gestión de las áreas naturales protegidas durante las dos últimas décadas. Los inmuebles que hacen parte de estas categorías de manejo, por su función social y ambiental, son susceptibles de ser declarados patrimonio.

- Decreto 0622 del 12 de marzo de 1976. Alfonso López Michelsen. Por el cual se declaran monumentos nacionales áreas naturales, como los parques naturales nacionales: Chingaza, Sumapaz, Los Katíos, Los Flamencos, Macuira, Sierra Nevada de Santa Marta, Tayrona, Isla de Salamanca, Cordillera Los Picachos, Amacayacu, El Tuparro, Reserva Natural Única, Los Nevados, Los Guacharos, Volcán del Puracé, Munchique, Islas los Corales del Rosario, Tama, Santuarios de Flora y Fauna Los Colorados, Arauca, Ciénaga Grande, Isla la Corota.
- Ley 9 de del 11 de enero de 1989. Virgilio Barco Vargas. Reforma urbana. Capítulo III. De la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación. Artículo 10. Para efectos de decretar su expropiación, y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes, se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles urbanos y suburbanos para destinarlos a los siguientes fines: preservación del patrimonio cultural, incluidos el histórico y el arquitectónico en zonas urbanas y rurales. Se recuerda que el concepto de patrimonio cultural incluye también el natural.
- Constitución de 1991:
 - Art. 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural. Ténganse en cuenta los territorios que las comunidades étnicas habitan.
 - Art. 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales de la nación.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(2): 156-197, julio-diciembre de 2003

Art. 70. Acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, como deber de promoción y fomento por parte del Estado.

Art. 72. El patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado.

Art. 72. La ley reglamentará los derechos especiales de los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

Art. 82. Es deber del Estado velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común el cual prevalece sobre el interés particular.

Art. 95, numeral 8. Son deberes de la persona y del ciudadano: proteger los recursos culturales y naturales del país.

Art. 313, numeral 9. Corresponde a los concejos municipales dictar las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

Art. 330. Parágrafo. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural de las comunidades indígenas.

Art. 333. Se delimitará por la ley el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación.

- Ley 99 de 1993:

Art. 1. Principios generales ambientales, numeral 8. “El paisaje por ser *patrimonio común*²¹ deberá ser protegido”.

Art. 1, numeral 2. La biodiversidad, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible. De cara a la biodiversidad patrimonio nacional.

Art. 1, numeral 4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.



²¹ Las cursivas de todas las citas son del autor.

Art. 1, numeral 10. La acción para la protección y recuperación ambiental del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

Titulo IX. De las funciones de las entidades territoriales y de la planificación ambiental. Art. 63. A fin de asegurar el interés colectivo de un ambiente sano y adecuadamente protegido y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en la Ley por este artículo. En igual sentido, el artículo 68 sobre la planificación ambiental de las entidades territoriales se refiere a la planificación armónica que debe darse entre departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, por un lado, y las corporaciones autónomas regionales (CAR), por el otro.

Art. 67. Sobre las funciones de los territorios indígenas, los cuales tendrán las mismas funciones y deberes definidos para los municipios en materia ambiental.

Art. 69. Se refiere a la participación ciudadana en las actuaciones administrativas respecto de las licencias ambientales que afecten o puedan afectar el medio ambiente.

Art. 76. Se refiere a la explotación de los recursos naturales que se encuentren en territorios indígenas o de comunidades negras, de acuerdo con la Ley 70 de 1993. Estas disposiciones son de especial interés, ya que en estos territorios, por la forma especial como los referidos grupos humanos conviven con el medio ambiente, es posible hallar paisajes naturales, accidentes geográficos, hábitat de especies en peligro de extinción, etc., que son susceptibles de ser declarados patrimonio ecológico, lo cual debe ser estudiado desde la óptica de la autodeterminación de los pueblos.

Art. 107. Nuevamente se consideran como de utilidad pública e interés social la adquisición de bienes de propiedad privada o la imposición de servidumbres, que sean necesarias para la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Esto en concordancia con el artículo 64 del Código de Recursos Naturales y el art. 10 de la Ley 9 de 1989.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(2): 156-197, julio-diciembre de 2003

Este artículo también otorga al Congreso, a las asambleas y a los concejos municipales la facultad de imponer obligaciones a la propiedad, en desarrollo de la función ecológica que le es inherente. Es de señalar que la función ecológica que define a la propiedad privada y a la función social establecen un amplio campo de acción para la declaratoria de patrimonio natural y la concreción de los efectos jurídicos, que se constituyen en una herramienta clave en su aplicación en una declaratoria de patrimonio.

Agrega también el referido artículo, como motivo de utilidad pública e interés social, la declaración y el alinderamiento de áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales que, como se expuso, son monumentos nacionales.

Art. 109. Crea una nueva categoría de manejo de áreas naturales protegidas, la cual está a cargo, ya no de los entes territoriales, sino de los particulares, quienes pueden constituir reservas naturales de la sociedad civil sobre una parte o el todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado según los principios de la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales. El inmueble registrado en esta categoría de manejo, al igual que las incluidas en el Código de Recursos Naturales, puede ser susceptible de ser declarado patrimonio, dependiendo de la función social y ecológica del ecosistema natural que comprende. El titular de una reserva natural de la sociedad civil tiene derechos especiales de participación en los casos en que el Estado quiera intervenir para ejecutar obras públicas.

- Ley 165 de 1994. Convención Internacional sobre Diversidad Biológica. Las partes contratantes reconocen, entre otros aspectos: (i) que la conservación de la diversidad biológica es de interés de la humanidad; (ii) que los Estados son responsables de la conservación de la diversidad biológica que ocupan y de la utilización sostenible de estos recursos biológicos; (iii) que la exigencia fundamental para la conservación de la diversidad biológica es la conservación *in situ* de los ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento y la recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales —conservación que se hace también por medio de la demarcación de áreas naturales que se van a proteger, susceptibles de ser declaradas patrimonio, lo cual está en concordancia con la Convención de Ramsar, que se expondrá con mayor detenimiento más adelante— y acuerdan, entre varios

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(2): 156-197, julio-diciembre de 2003

puntos, la definición de áreas protegidas,²² medidas para la conservación basadas en las estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, por ejemplo, mediante la constitución de categorías de manejo o patrimonio natural, como lo establece el artículo 8 de la Convención: cada parte contratante “establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica”.

- Ley 397 de 1997. Ley de la Cultura. Define el patrimonio cultural de la nación en su artículo 4, y a diferencia de lo establecido en la Convención de 1972, incluye el patrimonio natural dentro de la categoría de patrimonio cultural:

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

Parágrafo: Los bienes declarados *monumentos nacionales* con anterioridad a la presente ley, así como los bienes integrantes del patrimonio arqueológico, *serán considerados como bienes de interés cultural*.

También podrán ser *declarados bienes de interés cultural, previo concepto del Ministerio de Cultura*, aquellos bienes que hayan sido objeto de *reconocimiento especial expreso por las entidades territoriales*.

Art. 1, numeral 5. Establece la obligación del Estado y de las personas, de valorar, proteger y difundir el patrimonio cultural de la nación.

Art. 1, numeral 11. El Estado debe fomentar la creación, la ampliación y la adecuación de infraestructura artística y cultural. Además, debe garantizar el acceso de todos los colombianos y colombianas.

Art. 5. Señala los objetivos de la política estatal en relación con el patrimonio, la cual tendrá como objetivos principales: la protección, la conservación, la rehabilitación y la divulgación de dicho patrimonio, con el propósito de que éste sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro.



²² Un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada, a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.

Art. 6. Para la protección del patrimonio arqueológico se prevé que en el proceso de otorgamiento de licencias ambientales sobre áreas declaradas patrimonio arqueológico, las autoridades ambientales competentes consulten con el Ministerio de Cultura sobre la existencia de áreas arqueológicas y los planes de protección vigentes, para ser incorporados en las respectivas licencias.

Art. 8, inciso final. Establece la obligación a las entidades territoriales de prever en sus planes de desarrollo, los recursos para la conservación y recuperación del patrimonio cultural.

Art. 10. Establece que los bienes de interés cultural que conforman el patrimonio cultural de la nación, de propiedad de entidades públicas, son inembargables, imprescriptibles e inalienables.

Art. 11. Establece el Régimen para los Bienes de Interés Cultural. Los bienes de interés cultural públicos y privados estarán sometidos a un régimen especial para la demolición, el desplazamiento y la restauración; la intervención, como todo acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte su estado. En este punto, el artículo señala: “el propietario de un predio que se encuentre en el área de influencia o que sea colindante con un bien inmueble de interés cultural, que pretenda realizar obras que puedan afectar las características de éste, deberá obtener autorización para dichos fines de parte de la autoridad que efectuó la respectiva declaratoria”.

Este artículo también impone la obligación de realizar un *plan especial de protección* a los bienes declarados como de interés cultural. Éste deberá ser elaborado por la autoridad competente. Deberá indicar: el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención y las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes, en coordinación con las entidades territoriales correspondientes.

El artículo 14 trata sobre el Registro Nacional del Patrimonio Cultural. Las entidades territoriales están en la obligación de realizar el registro del patrimonio cultural, por esto deben remitir periódicamente al Ministerio de Cultura, sus respectivos registros para que sean incluidos en el Registro Nacional del Patrimonio Cultural.

Art. 15. Tipifica las faltas contra el patrimonio cultural.

Art. 16. Prevé la acción de cumplimiento sobre los bienes de interés cultural.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(2): 156-197, julio-diciembre de 2003

- Ley 357 de 1997. Por la cual Colombia adopta la Convención firmada en Ramsar, Irán, en 1971, que establece el marco jurídico para la acción nacional y la cooperación internacional para la conservación y buen uso de los humedales y sus recursos. Estos ecosistemas merecen ser protegidos en virtud de las funciones ecológicas, de su valor cultural, científico, recreativo y económico.

Estas productoras de vida pueden llegar a ser considerados patrimonio natural, según la definición establecida en la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, citada en el inicio de este documento.²³

La protección concreta de dichos ecosistemas en Colombia ejemplifica un caso concreto de los efectos jurídicos de la declaratoria de Patrimonio Natural en el ejercicio del derecho de dominio, por eso se expondrá en la parte final de este documento.

- Ley 388 de 1997. Ley de Ordenamiento Territorial. Establece que la ley de mayor jerarquía para el ordenamiento territorial es la establecida para el patrimonio cultural de la nación. Prevé también la elaboración de planes parciales de conservación, en los cuales se debe definir el área específica del bien, del predio y de influencia, esta última con el fin de evitar los impactos que puedan causar los usos, las alturas, etc. al monumento nacional.²⁴



²³ Las medidas adoptadas y ejecutadas para la conservación de dicho hábitat natural están en concordancia con las obligaciones asumidas por Colombia en virtud del artículo 8 de la Convención sobre la Diversidad Biológica.

²⁴ En esta ley de ordenamiento territorial, temas como patrimonio natural y espacio público se han de profundizar. A manera de abre bocas los siguientes lineamientos:

El Decreto 1504, por el cual se reglamenta la Ley 388 de 1997, en lo relativo al manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial, define como “*espacio público* el conjunto de inmuebles públicos y los *elementos* arquitectónicos y *naturales de los inmuebles privados destinados por su naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes* (art. 2). El espacio público comprende, entre otros, los siguientes aspectos: a) los bienes de uso público [...] b) Los *elementos* arquitectónicos, espaciales y *naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público*. c) Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este decreto (art. 3)”.

“El espacio público está conformado por el conjunto de elementos constitutivos naturales: *áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas*, tales como: cerros, montañas, colinas, volcanes y nevados. Áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico: cuencas, microcuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, rondas hídricas, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hidráulicas, [...] *Áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico*, tales como: parques naturales del nivel nacional, regional, departamental y municipal; y *áreas de reserva natural santuarios de flora y fauna*. (art. 5), *categorías de manejo declaradas Monumento Nacional* [...] Elementos constitutivos *artificiales o contruidos*, como áreas para la conservación y preservación de las obras de interés público y los elementos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y arqueológicos, las cuales pueden ser sectores de ciudad, manzanas, costados de manzanas, inmuebles individuales, *monumentos nacionales*, murales, esculturas, fuentes ornamentales y zonas arqueológicas o *accidentes geográficos*”.

- Ley 472 de 1998. El artículo 4 establece el patrimonio cultural de la nación como un derecho colectivo, al igual que el acceso y disfrute de los bienes de interés cultural, el espacio público y el goce de un ambiente sano, que se logra tanto a través de la protección del patrimonio natural como por medio del ejercicio de todos y cada uno de nuestros derechos, en especial el real del dominio.

2.1.2 Sentencias

Los siguientes pronunciamientos fueron seleccionados porque son decisiones judiciales que se refieren sobre las competencias de los entes territoriales y los principios que deben manejarse en una declaratoria de patrimonio natural (por ejemplo, los principios de rigor subsidiario, concurrencia y coordinación), donde la autonomía y la participación ciudadana son herramientas necesarias para la conservación de los lugares naturales de especial interés.

La primera sentencia reseñada plantea también la relación existente entre las comunidades indígenas y las tierras que habitan, muchas veces patrimonio ecológico local, y donde se manifiesta la existencia de un vacío en los mecanismos de participación ciudadana para tomar parte en la toma de decisiones que afecten lo que ha sido declarado patrimonio natural nacional.

La segunda profundiza en las disposiciones de la ley de la cultura, relacionadas éstas con la competencia de declaración, los efectos y los bienes de interés general.

2.1.2.1 Corte Constitucional, C-535 del 16 de octubre de 1996, M. P. Alejandro Martínez Caballero, patrimonio ecológico local

Se demanda la Ley 140 de 1994, por la cual se reglamenta la publicidad exterior visual en el territorio nacional, con el propósito de cumplir con lo establecido en la Constitución acerca de la autonomía de las entidades territoriales en la regulación del espacio pú-

Con lo cual se evidencia la relación y diferencia que hay entre patrimonio natural-monumentos-espacio público-función social y ecológica de la propiedad privada-bienes de uso común, bienes de uso público, bienes de interés público o de interés colectivo.

Se puede consultar la sentencia de tutela de la Corte Constitucional T-508 de 1992, del 28 de agosto, M. P. Fabio Morón Díaz, donde reconoce el goce del medio ambiente sano y del espacio público como derechos colectivos.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(2): 156-197, julio-diciembre de 2003

blico y el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico, de la mano con la planeación participativa.

El papel de las autoridades indígenas y las normas constitucionales, que reconocen y protegen la diversidad étnica y cultural de la nación, son un par de temas abordados en esta sentencia, desde el punto de la regulación de la publicidad exterior en territorios indígenas, por ser el paisaje un recurso natural renovable, patrimonio común y por tener el Estado la obligación de proteger la diversidad cultural y étnica y las riquezas culturales y naturales de la nación, que se pueden ver afectados no sólo por la colocación de vallas y avisos, sino también por la introducción de elementos culturales ajenos a la identidad de las minorías étnicas.

Sobre la protección al patrimonio ecológico local, la autonomía de las entidades territoriales y la participación ciudadana en materia ambiental, la Corte estableció:

...existen fenómenos ambientales que terminan en un límite municipal y pueden ser regulados autónomamente por el municipio. Estos asuntos ecológicos que se agotan en un límite local determinado, y que por su naturaleza guardan una conexidad estrecha con la identidad y diversidad cultural de los municipios, constituyen lo que la Constitución ha denominado "*patrimonio ecológico*", y por lo tanto es al concejo municipal al que le corresponde de manera prioritaria su regulación. Esta autonomía de las entidades territoriales en este campo es así una expresión del deber del Estado de favorecer la diversidad cultural de la Nación, por ser desarrollo del pluralismo, como valor fundamental del Estado Social de Derecho (C:P: art 7) y por considerarse riqueza nacional (CP. Art. 8). Dentro de esta diversidad se debe respetar la especial concepción que algunas comunidades tienen del medio ambiente, por lo cual su regulación corresponde prioritariamente al municipio, pues la relación de cada comunidad con algunos aspectos del medio ambiente puede ser diferente [...] *Este concepto de patrimonio ecológico local es también aplicable a los territorios indígenas, pues la Constitución reconoce que esa entidad territorial ejerce competencias propias en materia ambiental, pues no sólo a sus autoridades corresponde velar por la preservación de los recursos naturales sino que, además, se prohíbe toda explotación de tales recursos que afecte la identidad de tales comunidades (CP art. 330) [...]*

Igualmente la ley debe garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el paisaje, como elemento integrante del medio ambiente...

Retomando esta decisión, en una sentencia anterior (C-328 de 1995, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz) señala la Corte:

La Constitución impone al Estado *los deberes especiales de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el ambiente* (1) proteger su diversidad e integridad; (2) conservar las áreas de especial importancia ecológica; (3) fomentar la educación ambiental; (4) planificar el manejo y aprovechamiento de

Estud. Socio-Jurid., Bogotá (Colombia), 5(2): 156-197, julio-diciembre de 2003

los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; (5) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental; (6) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente, (7) y cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas (CP. Arts. 79, 80).

De lo cual concluye:

Por consiguiente, en función de esos deberes constitucionales estatales calificados, el Congreso puede establecer una legislación básica nacional que evite el deterioro del patrimonio ecológico municipal y proteja el derecho al medio ambiente en ese ámbito local, pues la garantía de ese derecho de la persona no puede quedar sujeta al albur de que la autoridad indígena o el concejo municipal o distrital expidan o no la correspondiente regulación. La competencia de los municipios y las autoridades indígenas en relación con el patrimonio ecológico local no es entonces exclusiva sino concurrente con *la normatividad básica nacional* que el Congreso expida sobre la materia.

Con respecto a estos derechos de participación que señala la sentencia en análisis, se observa un vacío en la legislación nacional, ya que si el patrimonio cultural pertenece a la nación, significa que es de todas y de todos los habitantes del territorio, y si el Estado tiene el deber de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el ambiente, no está aún previsto legalmente en una normatividad básica nacional la obligación del Estado de consultar a todas y todos las ciudadanas y ciudadanos sobre la explotación de recursos naturales no renovables en los parques nacionales naturales, reservorios de la biodiversidad, del agua y el suelo sanos.²⁵ Sobre el principio de rigor subsidiario, la Corte continúa:

15- En el campo ecológico, tal y como lo ha señalado la doctrina y lo ha recogido el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, rige entonces un principio de rigor subsidiario (CP art. 288), según el cual las normas nacionales de policía ambiental, que limitan libertades para preservar o restaurar el medio ambiente, o que por tales razones

²⁵ Por ejemplo, siendo la Sierra Nevada del Cocuy parque natural nacional, por lo tanto, patrimonio común de la nación, el mecanismo de consulta debe ser ampliado al ámbito nacional, ya que el calentamiento global de la zona generado por las teas de la explotación petrolera afecta al mayor reservorio de agua del centro del país —constituido por los picos nevados como los Ritakuwas Negro y Blanco, el Cóncavo, el Pan de Azúcar y los San Pablínes— y pone en riesgo el abastecimiento de agua para las generaciones futuras acelerando el proceso de desglaciación de la sierra. Al afectarse un recurso tan vital como el agua, se presenta una legitimación necesaria y urgente para que toda Colombia se pronuncie. Desafortunadamente no hay normas legales relativas, pero una solución por medio de aplicación directa del poder constituyente ha de ser propuesta urgentemente. A lo anterior, sin contar con las enfermedades de miseria y prostitución que esta actividad lleva a la zona, se debe tener en cuenta las posibles voladuras de oleoductos en un ecosistema tan frágil, monopolizado por la guerrilla de las FARC, hasta tal punto, que en un sólo municipio de la Sierra Nevada, en el Cocuy hay presencia de la fuerza pública estatal (experiencia propia).

exijan licencias o permisos para determinadas actividades, pueden hacerse más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes de los niveles territoriales inferiores, por cuanto las circunstancias locales pueden justificar una normatividad más exigente.

La Corte establece también que la publicidad exterior visual hace parte del patrimonio ecológico local (difusión), por no afectar localidades vecinas, como sucede con otras transformaciones del paisaje, por lo que es competencia de los diferentes órganos de gobierno territoriales.

De lo anterior se resaltan los principios de concurrencia y rigor subsidiario con el que deben actuar las entidades territoriales y una de las inmediatas necesidades de proteger el patrimonio natural, cual es la de proteger el ambiente. También se conceptualiza acerca de la publicidad exterior visual como un componente de la noción de patrimonio, en aras de su difusión.

2.1.2.2 Corte Constitucional. C-366 de 2002. Competencias y efectos de la declaración de un bien como parte integrante del patrimonio ecológico y cultural

Se demanda el artículo 4 de la Ley 79 de 1981 por el cual se declara el antiguo Palacio de la Plaza Caicedo como museo histórico. La Corte se pronuncia sobre las autoridades competentes y, a partir de la definición de patrimonio cultural establecida por la Ley de la Cultura, establece los efectos del patrimonio ecológico comprendido en esta categoría. En palabras de la Corte:

...6.2.3. En desarrollo de las normas constitucionales señaladas, artículos 70, 71 y 72, el legislador expidió la ley 397 de 1997. Ley en la que no sólo se dictaron reglas para la protección del patrimonio cultural, su fomento y estímulo, sino que se dispuso la creación del Ministerio de la Cultura, como órgano rector de la cultura.

Cultura que, en términos de ley, está definida como “el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias” (artículo 1, numeral 1)

Dentro del concepto de patrimonio cultural de la nación, el artículo 4º de la ley en mención hace expresa referencia a los *inmuebles* que poseen un especial interés histórico, arquitectónico, ambiental, estético, plástico, etc. Y, específicamente, en el párrafo de este artículo, se establece que los bienes declarados *monumentos nacionales* con anterioridad a la ley, son bienes de interés cultural.

En relación con la protección del patrimonio cultural, determinó que el gobierno nacional, a través del Ministerio de la Cultura, y previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales, “es el responsable de la declaratoria y del manejo de los bienes de interés cultural de carácter nacional”.

Estud. Socio-Jurid., Bogotá (Colombia), 5(2): 156-197, julio-diciembre de 2003

En el ámbito municipal y departamental, en desarrollo de los principios de descentralización, autonomía y participación, se asignó a las alcaldías y a las gobernaciones la declaración y el manejo del patrimonio cultural y de los bienes de interés cultural del ámbito municipal, distrital y departamental, previo concepto de las filiales del Consejo de Monumentos Nacional, donde éstas existan o, en su defecto, por la entidad delegada por el Ministerio de la Cultura. Sin perjuicio de que uno de estos bienes se declare bien de interés cultural de carácter nacional (artículo 8°).

En desarrollo del artículo 72 de la Constitución, la Ley 397 de 1998 estableció que los bienes de las entidades públicas que conforman el patrimonio cultural de la nación serán igualmente inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Sobre los efectos de la declaratoria de Patrimonio, continúa la Corte:

Significa lo anterior que la declaración de un bien como parte integrante del patrimonio cultural de la nación lleva consigo una serie de restricciones al derecho de propiedad, e imposición de cargas para los propietarios de éstos que, en concepto de esta Corporación, se relacionan con su disponibilidad y ello incluye, por supuesto, el uso o la destinación que ha de darse al bien para efectos de su conservación y protección. En estos eventos, los propietarios de estos bienes están obligados a tomar las medidas que sean necesarias para su mantenimiento. En contraposición, el Estado puede reconocer ciertas compensaciones y beneficios en su favor, tal como lo establece el artículo 48 de la Ley 388 de 1997, las que, en todo caso, han de ser proporcionales a la limitación del derecho a la propiedad que se llegue a imponer.

Hecho éste que no puede ser ajeno a las entidades territoriales, pues éstas no pueden anteponer la autonomía que les reconoce la Constitución para impedir que alguna de sus manifestaciones culturales integre el acervo cultural nacional, y, como tal, la regulación de ésta deje de estar sólo en su órbita de competencia para permitir que también los órganos nacionales dispongan sobre ésta, teniendo en cuenta que ya no se trata de un interés que incumbe sólo a éstos. Lo anterior no riñe con la competencia que tienen los entes territoriales para preservar y proteger su patrimonio cultural, porque se reconoce que Colombia es un país multiétnico y pluricultural, y que cada ente territorial posee manifestaciones culturales diversas, que deben ser protegidas, conservadas y divulgadas. En todo caso, se recuerda que las limitaciones que pueden llegar a imponerse deben ser compensadas por la nación, pues si bien lo procedente en estos casos sería la adquisición del bien correspondiente por parte de la nación; cuando ésta no se dé, debe reconocerse una

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(2): 156-197, julio-diciembre de 2003

especie de retribución o indemnización por las limitaciones que puedan llegar a generarse por la declaración de un bien como monumento nacional, cuando éste pertenezca a un ente territorial o a un particular.

En este sentido, es claro que el principio de coordinación entre la nación y los entes territoriales desempeña un papel preponderante en el cumplimiento del deber impuesto al Estado de proteger el patrimonio cultural de carácter nacional, donde no puede pretenderse la exclusión de la nación, en la regulación de éste.

El carácter unitario que el Constituyente le dio al Estado y la vigencia en el mismo de principios como el de la solidaridad y la participación comunitaria, justifican la concurrencia de la Nación y de las entidades territoriales en el diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial.

Pretender, como lo manifiesta el demandante que los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad sólo operen a nivel territorial despojando a la Nación de esa responsabilidad en tanto orientadora de la dinámica de la descentralización, contrariaría el fundamento filosófico en el que se soporta el Estado social de derecho. (Corte Constitucional, sentencia C-201 de 1998)

Por lo tanto, es claro que si un bien ha sido declarado como parte del patrimonio cultural de la nación, corresponderá, en una primera instancia, a las autoridades nacionales regular lo concerniente a su conservación y señalar, si es del caso, su destinación, como parte del plan especial de protección que éste está obligado a diseñar, a efectos de cumplir en debida forma la obligación de protección y conservación que ha impuesto la Constitución. Donde el legislador, en uso de su libertad de configuración, puede determinar, si lo considera necesario, el uso que ha de dársele, pertenezca éste a un particular o a una entidad pública, en razón del interés público o social que tal declaración lleva implícito. En lo que concierne al patrimonio cultural departamental, distrital o municipal, la competencia sí está exclusivamente en cabeza de las autoridades territoriales correspondientes, por ejemplo, a los concejos municipales.

Obsérvese que la Ley 388 de 1997, ley de ordenamiento territorial, en su artículo 58, literal *h*, determinó como motivo de utilidad pública o interés social la preservación cultural y natural de interés

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(2): 156-197, julio-diciembre de 2003

nacional, regional o local, incluidos el paisajístico, el ambiental, el histórico y el arquitectónico. Norma ésta que, en desarrollo del artículo 58 de la Constitución, permite al legislador establecer restricciones al derecho de propiedad que, en los términos del artículo 362 de la Constitución, también ostentan las entidades territoriales sobre sus bienes. Sin embargo, esa misma norma, artículo 58, le impone al Estado la obligación de indemnizar a quien resulte afectado con la limitación al derecho de propiedad, en razón del interés público o general.

2.1.3 Doctrina

En el Foro sobre Cultura, Constituyente Colcultura, 1990,²⁶ los expositores Rogelio Salmona y Raúl Jaramillo establecen con el título *Patrimonio, paisaje y medio ambiente* la diferencia que hay en el proceso de declaratoria de patrimonio cuando éste es un hecho dado, no creado por el hombre, respecto de la convalidación permanente de los méritos históricos, cotidianos que se reproducen, gozan, interpretan y recrean en el patrimonio creado. El patrimonio natural, categoría que comprende el paisaje o el medio ambiente, aun cuando sea material, no está representado en un bien concreto, con identificación y límites físicos precisos como establecen las leyes civiles; por lo cual no requieren el *carácter público de representatividad*, concebido como el requisito sine qua non para que se consideren como patrimonio:

Aun un bien registrado como propiedad privada, y aun uno desconocido por la sociedad, con o sin dueño, es patrimonio cultural en tanto pueda existir una presunción de su valor y de su significado colectivo, no importa que esté fuera de circulación y que, por tanto, no haga parte de la cultura como experiencia viva, real. Aun en este caso se debe legislar sobre él como expectativa de derecho.

En estos escenarios, paisaje y medio ambiente, “la cultura sobrevive simbióticamente con la ecología: desempeña casi siempre un papel de disfrute pasivo en términos del derecho pero de influencia tan trascendental como sucede en la forma como disfrutan del cuerpo las personas”.

Los efectos que produce una declaratoria patrimonial, que se concluyen de la lectura de este documento son los siguientes:

²⁶ Foro sobre Cultura, Constituyente, *op. cit.*, pp. 70 y ss.

3 La acción del Estado consiste en estos casos, en preservar el hecho en su estado original, o en su estado de evolución natural, y permitir sólo intervenciones controladas. Desafortunadamente, el paisaje y la ecología no son hoy un derecho de la sociedad colombiana, sino que erróneamente, son vistos como una limitación que se impone al derecho de dominio para controlar conductas de “explotación” o abuso del derecho, pese a que el art. 58 de la Constitución define a la propiedad privada como función social y ecológica: “La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”.

4 Si paisaje y ecología entran a ser ellos mismos un bien social protegido, un derecho concreto al mismo nivel de los bienes sujetos a la propiedad regulada por el Código Civil, el particular, incluso el dueño del bien físico, no podrían actuar espontáneamente en ningún caso donde exista riesgo de afectarlos.

5 Puede tratarse como una especie automática de bienes de utilidad pública e interés social; “sin que ninguno de los anteriores implique alterar la titularidad o la propiedad económica del bien”.

2.2 El paradigma de la revalorización del patrimonio

La revalorización del patrimonio se ha enfocado en un limitado concepto de competencia económica, y no muchas veces en términos favorables; por ejemplo, la Sala de Consulta y Servicio Civil, respecto de las reservas naturales de la sociedad civil, que son parte del patrimonio, establece:

Es claro que el titular del derecho de propiedad sobre el bien inmueble en el que conserva una muestra de un ecosistema va a tener restringido su derecho, limitada su capacidad de realizar actividades económicas y de ejercer su iniciativa privada constitucionalmente garantizada (art. 58 y 333); además debe soportar la desvalorización que representa la restricción del uso y la destinación que pueda darle a un activo de su patrimonio; también la eventual disminución del precio o valor comercial del bien por la destinación ambiental, todo ello en aras del interés superior de la sociedad.

Esta noción contiene pocos incentivos para los compromisos y fines de protección del patrimonio natural que el país ha ratificado, y expone a la función social y ecológica de la propiedad como una excepción a la regla del ejercicio del derecho de dominio, cuando por solidaridad social, intergeneracional y ecosistémica debe ser la regla general. Ha sido un pronunciamiento extraño con relación a aquellos que ha realizado dicha Corporación en los casos de conservación y recuperación de humedales.

Paralelo a esto se debe enfocar la revalorización de forma más amplia, como revalorización en la educación, en la identidad cultural, en el amor a dichos lugares naturales que nos brindan espacios de libertad, recreación, espiritualidad, salud, creatividad, convivencia, integración, magia, armonía y paz.

Estud. Socio-Jurid., Bogotá (Colombia), 5(2): 156-197, julio-diciembre de 2003

Al respecto, vale la pena mencionar un hermoso proyecto del Ministerio de Cultura denominado Vigías del Patrimonio, donde la población objetivo son los niños y los jóvenes, y su mayor mérito es la educación que sobre estos bienes generan y la manera de relacionarse moral y éticamente con ellos.

3. CONSTRUYENDO UNA TEORÍA PATRIMONIAL NATURAL

La política estatal respecto al patrimonio tiene como objetivos: proteger, conservar, rehabilitar y divulgar lo que es valioso para la colectividad nacional. Los encargados de conservar el patrimonio son el Estado y nosotros mismos, por medio del ejercicio de mecanismos de participación ciudadana (sentencia C-328 de 1995, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y de la realización de actividades tan simples como plantar árboles nativos, educar a nuestros niños, reciclar en casa y recoger la basura que otros irresponsablemente han dejado.

El patrimonio cultural de la nación está conformado por bienes materiales (de carácter cultural y natural) y bienes inmateriales (esto es, patrimonio cultural intangible). En cuanto a los primeros, comprende bienes de interés cultural y patrimonios ecológicos, culturales, arqueológicos, históricos, de carácter municipal, departamental, regional o nacional, con los cuales se establecen las categorías para su manejo.

Respecto del patrimonio natural representado en los monumentos nacionales, denominados parques naturales nacionales, su declaración y alinderamiento constituyen motivos de utilidad pública e interés social.

El patrimonio ecológico declarado por las corporaciones públicas puede llegar a ser un *bien de interés cultural*, y para que un bien sea amparado dentro de esta modalidad, la Ley de la Cultura señaló dos formas: (1) por ley: la misma ley declaró como tales a los monumentos nacionales, y (2) por concepto favorable del Ministerio de Cultura: han debido ser considerados por el respectivo ente territorial como tal, y existir un concepto del Ministerio de Cultura (art. 4).

Estos bienes inmuebles pueden ser propiedad pública o institucional o privada, y de esta manera sus efectos se diferencian según esta

particularidad. Los primeros prestan un servicio público (por ejemplo, el saneamiento ambiental), y los segundos desempeñan funciones sociales y ecológicas.

Los efectos generales producidos por el reconocimiento del Ministerio de Cultura a los bienes declarados patrimonio cultural por las autoridades territoriales están sometidos a un régimen especial para la demolición, el desplazamiento, la restauración y la intervención. También toda entidad debe realizar un plan especial de protección del patrimonio (art. 11, Ley de la Cultura, y planes parciales de conservación, Ley 388 de 1997), y en el caso de los patrimonios naturales se deben realizar planes de manejo ambiental.

Como efectos de los bienes de interés cultural de propiedad pública —es decir, aquellos que pertenecen al Estado, específicamente a las entidades territoriales, titulares del derecho—, se tiene que son inembargables, inajenables e imprescriptibles; no pueden ser objeto de embargo o secuestro, y no se pueden vender ni permutar o parcelizar. Inajenables se refiere también al uso al cual estos bienes están destinados e imprescriptibles, a que no se adquieren por prescripción por carecer de justo título, ya que todo acto o contrato jurídico que se realice con este bien como objeto es nulo, por objeto ilícito, según el Código Civil y el artículo 10 de la Ley de la Cultura. Al respecto hay un pronunciamiento de la Corte Constitucional en un caso de intervención en un proceso de desembargo del Humedal Santa María del Lago, por ser este patrimonio natural, bien de uso público (T-572 de 1994).

Con respecto a los efectos en bienes de interés cultural en la propiedad privada, debe tenerse en cuenta que la propiedad privada es función social y función ecológica, por lo que los intereses de la comunidad priman sobre el interés particular. Lo anterior se traduce en las siguientes obligaciones en la conservación de un bien patrimonio natural:

- Ejercer el derecho de dominio sosteniblemente, a través del uso sostenible,²⁷ a fin de conservar las características naturales y productivas del bien en consideración para las generaciones venideras. Se deben cumplir los requisitos de los diferentes instrumentos internacionales sobre protección del medio ambiente y del patri-



²⁷ Aunque esto debería verse como regla general y no como excepción, en el ejercicio del derecho de dominio.

monio cultural, teniendo en cuenta la solidaridad con los seres humanos presentes y las generaciones venideras.

- Mantener la función pública de educación. La Ley 70 de 1946 la atribuye a estos bienes. Ésta, junto con las funciones social y ambiental, permite integrar el patrimonio a la vida colectiva, como establece la Convención de 1972.
- Ejercer el derecho de consulta en la planeación del territorio. Éste es un derecho especial de quienes constituyen reservas naturales de la sociedad civil. Tiene igual importancia al de consulta a las comunidades indígenas y afroamericanas, que debería extenderse a toda la nación cuando del deterioro del patrimonio natural se trate (por ejemplo, explotación de recursos naturales en zonas de representativa biodiversidad).
- Participar en la elaboración de los planes especiales de conservación (art. 11, Ley de la Cultura). La autoridad que realizó la declaratoria los debe elaborar —al igual que planes parciales de conservación (Ley 388 de 1997)— integrando en el proceso a la comunidad, pues su respaldo asegura la conservación de dichos bienes.
- Limitar la intervención sobre el bien. “El propietario de un predio que se encuentre en el área de influencia o que sea colindante con un bien inmueble de interés cultural, que pretenda realizar obras que puedan afectar las características de éste, deberá obtener autorización para dichos fines de parte de la autoridad que efectuó la respectiva declaratoria”.
- Ejercer la facultad de intervención de la autoridad pública en el ejercicio del derecho de dominio sobre el bien.
- Al declararse un bien de propiedad privada como patrimonio, automáticamente constituye un bien de interés común y hace que el interés general prime sobre el particular. Este bien debe ser conservado y, dependiendo de la función ecológica, puede ser destinado o al espacio público o a zonas de contemplación o recreación pasiva.²⁸ Los planes de ordenamiento territorial deben incluirlo en sus disposiciones.



²⁸ Al respecto, la sentencia del Consejo de Estado sobre el Humedal de Córdoba, Sala Contencioso Administrativa-Sección Segunda-Subsección B, consejero ponente Jesús María Lemus, 20 de septiembre de 2001. Expediente N. 25000-23-25-000-2000-0254-01, acción popular.

- Son recursos naturales renovables declarados como de utilidad pública o interés social, por lo que el Estado debe fomentar la creación, la ampliación y la adecuación de infraestructura y garantizar el acceso de todos los colombianos al patrimonio, para que puedan gozar y disfrutar de la cultura.
- No son bienes de uso público, sino bienes de uso común, por ser propiedad privada.²⁹
- Se pueden constituir servidumbres ecológicas. Se impondrá limitación de dominio o servidumbre sobre inmueble de propiedad privada, cuando lo impongan la utilidad pública o el interés social por razón del uso colectivo o individual de un recurso, previa declaratoria de dicho interés o utilidad efectuada con arreglo a las leyes (art. 64 del Código de Recursos Naturales).
- El azar no debe ser considerado como un modo o título de acceder al derecho de dominio. Las funciones social y ecológica de la propiedad deben disminuir esta soberbia humana.

Las autoridades competentes para el cumplimiento de la política estatal en materia de patrimonio, según los artículos 313 y 330 de la Constitución y el artículo 8 de la Ley de la Cultura, son las autoridades territoriales (como el Concejo Municipal, la Asamblea Departamental, el Congreso de la República y las autoridades indígenas), que deberán registrar el patrimonio cultural de las entidades y desarrollar la normatividad consecuente para la protección y preservación del patrimonio local, de acuerdo con los principios de armonía y concurrencia; además, durante este proceso deben abrir espacios sociales de participación, como un mecanismo de control y conservación comunitario, con el fin de evitar daños al medio ambiente, a la identidad y a la existencia de las comunidades indígenas y de otras minorías étnicas —al respecto, la sentencia C-535 de 1996 de la Corte Constitucional, M. P. Alejandro Martínez Caballero, relacionada con anterioridad, con el título de *Protección nacional del patrimonio natural*—.



²⁹ La noción de *bienes de uso común* frente a la de *bienes de uso público* y las categorías de *bienes culturales de interés común* y *espacio público* son temas que se deben a precisar dentro de la conceptualización del patrimonio. El uso común corresponde a un efecto de las funciones social y ecológica de la propiedad privada, mientras que el uso público es uno de los tipos de bienes de la 'unión'. Constituirse en espacio público es consecuencia para estas dos categorías. Véanse comentarios sobre el Decreto 1504 en la nota 24.

Estos patrimonios locales, de carácter ecológico, debidamente reconocidos por los entes territoriales, potencialmente pueden llegar a ser bienes de interés cultural y de allí producirse los efectos ya señalados. Se debe aplicar la planeación participativa y concretarla en planes de manejo ambiental, planes especiales de conservación y planes parciales de conservación.

Importantes son los avances que en la mecánica jurídica se han construido acerca de la protección del patrimonio natural; desafortunadamente en épocas de guerra no se tiene respeto hacia ningún tipo de patrimonio. Ya ocurrió con la destrucción de los budas gigantes de Bamiyán,³⁰ las pruebas nucleares en desiertos y lugares sin población, así como en áreas naturales, en Afganistán, o el atentado contra las Torres Gemelas y los tesoros arqueológicos y arquitectónicos guardados en Iraq. Aquí en Colombia es la destrucción que día a día causan los grupos armados, legales e ilegales, que con su fuego cruzado, bombas y estallidos afectan las zonas rurales donde se ubican las áreas de particular valor ecológico o por la explotación de recursos naturales que afectan la biodiversidad, el suelo y el agua de los parques naturales nacionales.³¹

Los legitimantes de la democracia se atreven a definir la guerra como derecho,³² pero muchas veces, por motivaciones de imperio y



³⁰ Estos budas habían conseguido sobrevivir a terremotos, a Genghis Khan, incluso a veinte años de guerra civil; pero no han sido capaces de soportar el fanatismo integrista. Seis meses antes de que fueran atacadas las Torres Gemelas, el régimen talibán ordenó la destrucción total de los budas gigantes de Bamiyán (53 metros de altura), en Afganistán, un auténtico tesoro cultural erigido entre los siglos II-IV d. C. por monjes budistas y descendientes de la cultura helénica. Con su voladura desapareció uno de los nexos más importantes entre la cultura asiática y la occidental.

³¹ La revista de *El Espectador*, edición especial, Día mundial del medio ambiente. Véase el artículo "Los secretos del Everest", donde se preguntan si es más difícil escalarlo o escalar aquí en Colombia, respecto de la escalada en el Ritakuwa Blanco, Sierra Nevada del Cocuy, por Antonio Lozada, Katty Guzmán y Sebastián Villafaña, quienes narran un encuentro con el Ejército mientras éste detonaba bombas y arrojaba material explosivo en la Laguna de los Verdes, fuente de agua para diversos municipios de la sierra (p. 20), y el autor de este artículo, testigo presencial. En desacuerdo con las conclusiones del informe 2002 presentado por la Unidad de Parques del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en el que se resalta que a pesar de la situación de orden público del país, los parques naturales nacionales y las zonas de reserva no se han visto afectadas y su conservación y uso sostenible continúa siendo viable gracias al trabajo en conjunto con las CAR y las comunidades locales.

³² "Se debe definir la guerra como una de las relaciones de derecho entre los grupos o las naciones: estado de hecho, evidentemente, pero sobre todo de derecho. Desde los tiempos arcaicos de las primeras leyes romanas, sin duda todavía antes, la guerra sólo dura desde los procedimientos bien precisos de la declaración hasta los de un armisticio, debidamente firmado por los responsables, una de cuyas atribuciones principales les confiere precisamente el poder de decidir el inicio y el final de las hostilidades. La guerra no se caracteriza por la explosión bruta de violencia, sino por su organización y estatuto de derecho. Y, como consecuencia, por un contrato: dos grupos deciden, de común acuerdo sobre el que resuelven, entablar batallas, organizadas u otras...". Serres, Michel, *El contrato natural*, París, Francois Bourin, 1990, pp. 27-28.

riquezas, pierden el control y no se dan cuenta —y si se dan cuenta, no les importa—, de que con la guerra perdemos todos, porque se destruye el entorno, la propia vida, así como la personal, familiar y la de sus descendientes.

Para muchos es irreversible lo que hemos causado. Tenemos el reto de no sólo aprender a convivir pacíficamente con los seres humanos, sino también con el ambiente que sustenta nuestra propia vida, y de darle otro contenido a lo que consideramos 'riqueza', por el bien del planeta, de los habitantes y del espíritu. Esto va más allá de decirle a la naturaleza que es un patrimonio natural.

BIBLIOGRAFÍA

- Bravo, Martha Elena, *Reflexiones y aporte para la Constituyente en relación con la cultura*, Foro sobre Cultura y Constituyente, Bogotá, Colcultura, 1990.
- Carta de Venecia 1964, Carta Internacional sobre la Conservación y Restauración de los Monumentos y de los Sitios.
- CIAM, Carta de Atenas 1933.
- _____, Carta de Machu-Picchu.
- Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, aprobada por la Conferencia General en su decimoséptima reunión, París, 16 de noviembre de 1972.
- Declaración de México 1975. Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales.
- Declaración de Tepozotlan 1983, IV Simposio Interamericano de Conservación del Patrimonio Monumental, 24-27 de octubre de 1983.
- Documento de Cartagena de Indias 1986, Primer Foro Internacional sobre Patrimonio Arquitectónico.
- El Espectador*, "Los secretos del Everest", s. d.
- Normas de Quito 1967, Informe Final de la Reunión sobre Conservación y Utilización de Monumentos y Lugares de Interés Histórico y artístico.
- Recomendación relativa a la protección de la belleza y del carácter de los lugares y paisajes, aprobada por la Conferencia General en su duodécima reunión, París, 11 de diciembre 1962.
- Recomendación relativa a la salvaguardia de los conjuntos históricos y su función en la vida contemporánea, aprobada por la Conferencia General en su decimonovena reunión, Nairobi, 26 de noviembre de 1976.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(2): 156-197, julio-diciembre de 2003

Recomendación sobre la conservación de los bienes culturales que la ejecución de obras públicas o privadas pueda poner en peligro, adoptada por la Conferencia General en su decimoquinta reunión, París, 19 de noviembre de 1968.

República de Colombia, Asamblea Nacional Constituyente, Subcomisión 0401, Derecho a la educación, fomento a la cultura, la ciencia y la tecnología, Bogotá, 5 de diciembre de 1990.

_____, Corte Constitucional, sentencia C-366 de 2002, competencias y efectos de la declaración de un bien como parte integrante del patrimonio ecológico y cultural.

_____, sentencia C-535 del 16 de octubre de 1996, M. P. Alejandro Martínez Caballero, patrimonio ecológico local.

Romero Rey, Tatiana y Vargas, Marco Fidel, "La cultura. El nuevo símbolo del Estado", en revista *Cien Días*, s. d.

Salmona, Rogelio y Jaramillo, Raúl, *El patrimonio cultural*, Foro sobre Cultura Constituyente, Bogotá, Colcultura, 1990, pp. 67-82.

Serres, Michel, *El contrato natural*, París, Francois Bourin, 1990.

ANEXO

RESEÑA JURISPRUDENCIAL SOBRE LOS HUMEDALES

La comunidad internacional tomó conciencia de los humedales en 1971, y se percató de la fauna que los habita. Su justificación social y ambiental los hace dignos de ser declarados patrimonio nacional o mundial, ya que son ecosistemas que propician la protección y la conservación de las fuentes de agua, líquido vital; además, tienen carácter estratégico, porque albergan gran biodiversidad, porque son uno de los ecosistemas más productivos del mundo y también porque están seriamente amenazados por el estilo de vida de la civilización de consumo, que se traduce en ocupación de tierras, contaminación y explotación excesiva no sólo del hombre, sino también de las especies.

De gran valor estético y paisajístico, buena parte de la pesca depende de su buen estado; adicionalmente mantienen el nivel freático, elemento indispensable para el adecuado desarrollo de la agricultura, la producción de madera, el almacenamiento de aguas, la regulación de inundaciones y la reducción de riesgos naturales. Los humedales estabilizan también las fajas costeras, purifican las

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(2): 156-197, julio-diciembre de 2003

aguas para consumo, protegen los torrentes litorales y constituyen un elemento esencial para la supervivencia de numerosas especies de fauna y flora, varias de ellas en peligro de extinción.

Las disposiciones jurídicas al respecto de estos espacios de vida se señalan a continuación:

Ley 357 del 21 de enero de 1997. Definición de humedales:

Las extensiones de marismas, pantanos y tuberías, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros [...] Son aves acuáticas las que dependen ecológicamente de los humedales.

La Convención toma a estas aves como un recurso internacional por sus migraciones internacionales, que atraviesan fronteras. El artículo 4, numeral 1, establece que cada parte contratante debe fomentar la conservación de los humedales y de las aves acuáticas por medio de la creación de reservas naturales, incluso, si por motivos urgentes de interés nacional se produce alguna modificación de los humedales, se deben crear nuevas reservas, que garanticen la protección del hábitat de las aves migratorias.

Acuerdos 5 y 19 de 1994. Estos acuerdos declaran como reservas ambientales y patrimonio ecológico de Bogotá los humedales del Distrito Capital.

Acuerdo 26 de 1996. El Concejo de Bogotá D. C. dictó las normas relativas al ordenamiento físico del borde occidental de la ciudad. En dicho acuerdo se establecieron los siguientes objetivos específicos:

a) recuperación, protección, preservación y adecuación de los elementos del sistema hídrico integrándolo a los sistemas de zonas verdes y recreativas, como espacio público continuo conformado por las zonas de manejo y preservación de los cuerpos de aguas y las áreas suburbanas que no puedan ser incorporadas como nuevas áreas urbanas.

Decreto 619 de 2000. Reconoce a los humedales y al sistema de áreas protegidas como parte de la estructura ecológica principal del distrito y los declara parques ecológicos distritales.

Los siguientes son los pronunciamientos de las altas cortes, que establecen claramente los condicionamientos de las áreas naturales protegidas que, como los humedales, hacen parte del patrimonio

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(2): 156-197, julio-diciembre de 2003

natural de la nación, en virtud de sus funciones ambientales y sociales:

**1. CORTE CONSTITUCIONAL, SENTENCIA C-582 DEL 13 DE
NOVIEMBRE DE 1997, M. P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ.
EXPEDIENTE N. PLAT-101**

“Por medio de la cual dicha Corporación revisó favorablemente la constitucionalidad de la Ley 357 del 21 de enero de 1997, por la cual se aprobó la Convención de Ramsar”.³³

En las intervenciones de la sentencia se evidencia que la referida Convención desarrolla los postulados constitucionales que consagran el derecho a un ambiente sano y el saneamiento ambiental como un servicio público a cargo del Estado, y establece la urgencia de un plan especial de atención para su mejoramiento y conservación, por su estado actual de abandono.

El concepto del procurador hace hincapié en la necesidad de suscribir la Convención, no sólo por la necesidad de conservar la gran cantidad de humedales existentes y el desarrollo de su fauna y flora, sino por ser uno de los ecosistemas más productivos del mundo. Para ello, la Convención establece que los países miembro deben trazar planes, fomentar la investigación e intercambiar datos y publicaciones relacionados con los humedales.

En los aspectos de fondo, la Corte establece que el tratado internacional suscrito trata de promover un sistema común de protección ambiental y que los humedales son importantes para la preservación del medio ambiente y para la conservación y promoción del patrimonio natural. Esta institución remite a la sentencia de tutela T-572-1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero, donde se destacó el interés público inherente al cuidado de tales áreas, por lo cual, “las entidades públicas comprometidas en la defensa del *patrimonio común* sobre los bienes públicos [deben] participar en los procesos judiciales, aunque las partes sean particulares, cuando se puede afectar un ámbito territorial de importancia ecológica, como es el caso de los humedales”.

³³ Firmada en Ramsar el 2 de febrero de 1971. Modificada por el Protocolo de París el 3 de diciembre de 1982. Modificada por la enmienda Regina, del 28 de mayo de 1987 (UNESCO).

La sentencia señala también el mecanismo previsto por la Convención de Ramsar, de constituir reservas ambientales para la protección de estos valiosos ecosistemas, y deja ver el carácter de patrimonio que tienen los humedales. Los países miembro deben trazar planes de protección y de conservación de estos ecosistemas, lo cual, haciendo un silogismo, está en concordancia de las obligaciones establecidas en la Ley de la Cultura, en el art. 11, sobre el plan de protección especial de los bienes de interés cultural.

2. SENTENCIA T-572 DEL 9 DE DICIEMBRE DE 1994, M. P. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, PROCESO DE TUTELA T-43421

El Humedal Santa María del Lago es objeto de embargo a causa de un litigio entre particulares. El alcalde mayor de Bogotá, en representatividad del ente territorial, titular del derecho de dominio institucional, interfiere en el incidente de desembargo por tratarse de un bien de uso público que, por disposiciones legales y constitucionales, es inembargable, inalienable e imprescriptible. El ente público interpone una tutela en defensa de sus derechos fundamentales, ya que la juez niega en repetidas ocasiones los derechos de la entidad, al no dejarla participar en un proceso para evitar el remate de bienes como los humedales, bienes de uso público.

Incorre en una vía de hecho judicial aquel funcionario judicial que impide que una entidad territorial como el Distrito Capital participe en un proceso para evitar el remate de bienes como los humedales, que no son sólo de uso público cuando no nacen ni mueren en el mismo predio,³⁴ y por ende inembargables, sino que además tienen un particular valor ecológico. En efecto, no es admisible la existencia de derechos adquiridos sobre aquellos humedales que no mueran dentro de la misma heredad, por ser estos bienes de uso público y, por ende, estar excluidos de la regla de la comerciabilidad.



³⁴ La interpretación de nacer y morir del humedal en la heredad, la expone la Corte Constitucional en esta interesante sentencia:

Así, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el 28 de octubre del presente año, refiriéndose a los humedales que existen en la Capital de la República, conceptuó que son bienes de uso público, excepto aquellos que, según el Código Civil, nacen y mueren dentro de la misma heredad (art. 677 del C.C.). Dijo el Consejo de Estado: "Dadas sus características y funciones naturales, los humedales son bienes de uso público, salvo los que formen parte de los predios de propiedad privada, aunque en este último caso la función social y ecológica de la propiedad permite a la autoridad competente el imponer limitaciones con el objeto de conservarlos".

"Los humedales, cuando son reservas naturales de agua, están constituidos jurídicamente como bienes de uso público y por tanto, son inalienables e imprescriptibles, por mandato del artículo 63 de la Constitución Política. Cuando se encuentran en predios de propiedad privada, pueden ser preservados como tales en razón del principio constitucional según el cual el interés público o social prevalece sobre el interés particular".

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(2): 156-197, julio-diciembre de 2003

De esta manera la sentencia reconoce los humedales como bien de uso público de particular valor ecológico; y no porque exista un certificado de libertad se puede concluir que el lago es privado, cuando el espejo de agua de lagos naturales es propiedad de la nación.

3. SENTENCIA T-666 DEL 15 DE AGOSTO DE 2002, M. P. EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET, REFERENCIA EXPEDIENTE T-5771 30

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, en cumplimiento de las leyes que sobre demarcación de los humedales adoptó el Distrito, delimitó las rondas hidráulicas y otras zonas del Humedal El Burro. Una propietaria de un predio colindante interpone una acción de tutela por la presunta violación a su derecho fundamental de la propiedad privada.

En esta sentencia se expone el derecho fundamental al disfrute e integridad de las áreas de especial importancia ecológica y en su desarrollo explica el contenido y la diferenciación de los mandatos constitucionales de protección y de conservación y vincula los siguientes conceptos, de particular valor académico:

Respecto a las restantes hipótesis normativas, el mandato del constituyente es distinto. De una parte, establece derechos y deberes ligados al concepto abstracto de ambiente (ambiente sano, diversidad e integridad del ambiente) y, por otra, una obligación restringida a “áreas de especial importancia ecológica”. Si bien en uno y otro caso no se discute la naturaleza fundamental del derecho, sí resulta necesario distinguir las consecuencias derivadas de los *mandatos constitucionales*. La *protección del medio ambiente* obliga al Estado a adoptar medidas encaminadas a evitar o minimizar su deterioro y a que el desarrollo económico y social se realice de manera armónica con el ambiente. Por su parte, *el mandato de conservación* impone la obligación de preservar ciertos ecosistemas. Éstos no están sometidos a la obligación de garantizar un desarrollo sostenible, sino a procurar su intangibilidad. De ahí que únicamente sean admisibles usos compatibles con la conservación y esté proscribida su explotación.

Las áreas de especial importancia ecológica, en este orden de ideas, están sometidas a un régimen de protección más intenso que el resto del medio ambiente. Dicha protección tiene enormes consecuencias normativas, en la medida en que (i) se convierte en principio interpretativo de obligatoria observancia cuando se está frente a la aplicación e interpretación de normas que afecten dichas áreas de especial importancia ecológica y (ii) otorga a los individuos el derecho a disfrutar —pasivamente— de tales áreas, así como a que su integridad no se menoscabe.

Esta sentencia expone lo que hasta aquí hemos estudiado sobre los humedales del Distrito Capital. Por su valor académico se transcribe un aparte a continuación:

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(2): 156-197, julio-diciembre de 2003

29. Los humedales son, desde un punto de vista estrictamente normativo, áreas de especial importancia ecológica. Dicha calidad se deriva del hecho de que Colombia se adhirió a la Convención de Ramsar, relativa a la protección de este tipo de ecosistemas, así como de las sentencias dictadas por esta Corporación y el Consejo de Estado,³⁵ que ha reconocido la especial importancia de los humedales.

Por otra parte, debe tenerse presente que, en lo que a la ciudad de Bogotá respecta, los humedales existentes dentro del territorio, han sido objeto de medidas de protección especial, tanto en el Acuerdo 6 de 1990, como en el actual Plan de Ordenamiento Territorial —P.O.T.— (Decreto 619 de 2000 de la Alcaldía Mayor de Bogotá). Sobre este punto, ha de tenerse en cuenta que el Decreto 619 de 2000 identifica el componente ecológico como uno de los tres elementos básicos del modelo distrital (art. 7). La finalidad de contemplar dentro del P.O.T. la estructura ecológica, es “la conservación y recuperación de los recursos naturales, como la biodiversidad, el agua, el aire y, en general, del ambiente deseable para el hombre, la fauna y la flora” (art. 8). De otro lado, respecto del sistema hídrico, el P.O.T. de la ciudad de Bogotá precisó que está conformado por las principales áreas de recarga del acuífero, las rondas de nacimientos y quebradas, las rondas de ríos y canales, los humedales y sus rondas y el valle aluvial del río Bogotá y sus afluentes (art. 11) y que “la Estructura Ecológica Principal debe propender por la preservación y restauración ecológica de los elementos constitutivos del sistema hídrico, como principal conector ecológico del territorio urbano y rural”. En suma, los humedales de la ciudad de Bogotá están definidos como elementos centrales de la ciudad y decisivos, junto con los restantes elementos ambientales, en la constitución de condiciones de vida dignas para los residentes de la ciudad. No en vano, se calificaron a los humedales como áreas protegidas, que integran un sistema que consiste en “*el conjunto de espacios con valores singulares para el patrimonio natural del Distrito Capital, la Región o la Nación, cuya conservación resulta imprescindible para el funcionamiento de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la evolución de la cultura en el Distrito Capital, las cuales, en beneficio de todos los habitantes, se reservan y se declaran dentro de cualquiera de las categorías enumeradas en el presente Plan*” (Art. 13).

30. Los humedales de Bogotá, que integran un sistema de humedales en la zona de Cundinamarca y Boyacá, constituyen sistemas ambientales especiales, que cumplen diversas funciones...:

“Los humedales son lugares donde habitan especies de animales y de plantas que no se encuentran en otros tipos de ambientes y que constituyen importantes recursos biológicos de la nación por su utilidad actual o potencial, tanto de los organismos mismos como de la información genética que poseen. Los humedales son ecosistemas



³⁵ En sentencia del 20 de septiembre de 2001, la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en el proceso 25000-23-25-000-2000-0254-01 (AP), sostuvo que “Por sus características únicas los humedales prestan servicios hidrológicos y ecológicos invaluableles pues son uno de los ecosistemas más productivos del mundo. Amén de su gran valor estético y paisajístico, tienen repercusiones mundiales sobre la pesca pues dos tercios de ésta dependen de su buen estado. Mantienen, además, el nivel freático que es un elemento indispensable para el adecuado desarrollo de la agricultura, la producción de madera, el almacenamiento de aguas, la regulación de inundaciones y la reducción de riesgos naturales. Los humedales estabilizan también las fajas costeras, purifican las aguas para consumo y protegen los torrentes litorales; de igual manera, constituyen un elemento esencial para la supervivencia de numerosas especies de fauna y flora, varias de ellas en peligro de extinción”.

de alta productividad, usualmente con grandes fluctuaciones estacionales [...] Una función de los humedales aún no suficientemente evaluada es la retención de óxido de carbono. Esta función puede tener una importancia espacial dentro del marco de la convención internacional de cambio climático [...] Para las sociedades urbanas los humedales adquieren un valor como espacios de recreación en contacto con la naturaleza, así como espacios de investigación científica y educación ambiental. Los humedales del altiplano cundiboyacense y de la sabana de Bogotá en particular son especialmente importantes como único hábitat de una serie de especies endémicas, es decir que no se encuentran en ninguna otra parte del mundo. Estas especies constituyen un patrimonio de los colombianos y del mundo, a su vez son una responsabilidad de la nación en cuanto a su conservación a largo plazo. Debido al avanzado grado de deterioro de los humedales muchas de estas especies se encuentran a punto de desaparecer”.

[...]

En términos generales los humedales cumplen una función importante de regulación de los flujos hídricos mediante el llenado en épocas de creciente y liberación en época de bajada, esta función representa un servicio ambiental directo a la sociedad en cuanto a la regulación de inundaciones. Ligada a esta función, está la retención de sedimentos, así como la recarga y descarga de acuíferos. Algunos humedales actúan como retenedores de nutrientes en aguas bajas y exportadores en aguas altas...

También se explica el derecho constitucional fundamental a la conservación de las áreas de especial importancia ecológica, y aborda el tema del modo de dominio de la accesión cuando se trata de rellenos y no del lento e imperceptible retiro de las aguas.

Los rellenos de los humedales constituyen actos destructivos del medio ambiente y desconocedores de la obligación de todos los asociados de proteger las zonas de especial importancia ecológica. Las inmensas áreas de humedales que existían en la sabana de Bogotá fueron objeto de desecamiento o rellenos, que los han llevado a una virtual extinción. La accesión únicamente constituye un modo de adquirir dominio cuando ocurre por causas naturales. Cualquier retiro de las aguas por acción del hombre no modifica el estatus jurídico de las aguas y tampoco implica un incremento de la propiedad del vecino del humedal. Tal es el mandato que se desprende de la Constitución y la ley.

La Corte reafirma el interés colectivo sobre el interés particular, no concede la tutela.

4. CONSEJO DE ESTADO, CONSULTA 642 DEL 28 DE OCTUBRE DE 1994, CONSEJERO PONENTE JAVIER HENAO HIDRÓN

Se consulta sobre la calificación y el tratamiento jurídico de los bienes inmuebles que se denominan humedales, su uso público, sus características y sus funciones naturales. Se responde estableciendo la naturaleza jurídica de los humedales y explicando la diferencia que existe entre los bienes de uso público y los de propiedad

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(2): 156-197, julio-diciembre de 2003

privada. Los humedales reserva del agua, las reservas naturales, el ejercicio de dominio, la primacía del interés público sobre el privado son temas tratados en el referido pronunciamiento judicial, en el cual también se toma en cuenta lo establecido para las aguas que nacen y mueren en la misma heredad, según se explicó en la sentencia de la Corte que se reseñó.

5. SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO (SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA), SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN B, CONSEJERO PONENTE JESÚS MARÍA LEMUS, 20 DE SEPTIEMBRE DE 2001, EXPEDIENTE N. 25000-23-25-000-2000-0254-01, ACCIÓN POPULAR

Las obras contratadas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) para la construcción de un parque en el Humedal de Córdoba y el incremento de su capacidad de embalsamiento vulneran derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional del ecosistema.

El Humedal de Córdoba, con un área aproximada de cuarenta hectáreas, hace parte del más grande sistema de humedales de la zona norte de los Andes, asentado en el área de la sabana de Bogotá. Este patrimonio actualmente presenta un estado crítico de deterioro, no sólo por sus aguas altamente contaminadas, sino porque dentro de su área existen barrios de invasión, canchas deportivas, animales (como vacas y caballos), basuras domésticas y desechos de construcción de obras; por estas razones reclama una intervención que corresponda a la función ambiental que le es propia, antes que la tala y siembra de árboles, al igual que la construcción de zonas duras, como las ciclorrutas, puentes y plazoletas, que deterioran el medio ambiente, dañan el paisaje escénico y dan mal aspecto al sector.

De lo anterior se concluye que antes que construir un parque, se debe restaurar ecológicamente el humedal y realizar obras para su conservación (descontaminar sus aguas, establecer zonas aisladas de la presencia del ser humano para la recuperación de la fauna y flora y recuperar el espacio público).

El Ministerio del Medio Ambiente estableció en su intervención que la mayoría de las actividades planteadas por la EAAB están dirigidas

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(2): 156-197, julio-diciembre de 2003

al componente recreativo, que si bien corresponde a un uso compatible de los humedales, no atiende a su uso principal, que es el de conservación. Nótese la relación que hay entre espacio público (recreación) y zonas de reserva o patrimonios naturales, según lo establecido por el Consejo Distrital, en los acuerdos 5 y 19 de 1994.